INTERVENTION RAPIDE DE FORMATION ET D'ADAPTATION (IRFA) PROGRAMME DES INITIATIVES STRATÉGIQUES

Rapport sommaire

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada
et
le Ministère de l'Éducation, des Habiletés et de la Formation
de la Colombie-Britannique

Février 1998

SP-AH067E-02-98
aussi disponible en français

REMERCIEMENTS

Cette évaluation de l'Initiative stratégique Intervention rapide de formation et d'adaptation (IRFA) a été confiée à la firme Beaubear Management Consulting Ltd., en vertu d'un contrat avec le ministère de l'Éducation, des Habiletés et de la Formation, en partenariat avec Développement des ressources humaines Canada.

Le Comité directeur de l'évaluation tient à remercier tous ceux et celles qui ont participé à cet examen et dont l'apport a été fort précieux.

Nous tenons également à remercier le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial pour avoir contribué conjointement au financement de cette initiative qui, dans le cadre du Programme des initiatives stratégiques, a pour objet de faire l'essai de formules de rechange pour la réforme de la sécurité sociale en Colombie-Britannique.

106-02610/

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE i

RÉPONSE DE LA DIRECTION vii

1.0 INTRODUCTION 1

1.1 L'Intervention rapide de formation et d'adaptation : contexte historique 1
1.2 Objectifs de l'évaluation 2
1.3 Description du programme 2
1.4 Modèle logique du programme 5

2.0 MÉTHODOLOGIE 7

2.1 Aperçu 7
2.2 Critères d'évaluation 7
2.3 Plan de collecte des données 9

3.0 CONSTATATIONS 13

3.1 Conception du programme 13
3.2 Mise en œuvre du programme 15
3.3 Résultats du programme 17
3.4 Répercussions pour la programmation future 18

4.0 CONCLUSIONS 21

4.1 Conception et mise en œuvre du programme 21
4.2 Résultats du programme 22
4.3 Répercussions pour l'avenir 22

RAPPORT TECHNIQUE

SOMMAIRE

INTRODUCTION

En mai 1994, l'ancien ministère des Habiletés, de la Formation et du Travail (MHFT) avait mis sur pied, dans le cadre de l'initiative *Skills Now*, une Intervention rapide de formation (IRF) sur le thème du recyclage des travailleurs dans la collectivité. À l'époque, les projets de financement présentés en vertu de l'IRF étaient soumis par des collèges et des établissements publics d'enseignement. Pendant sa première année (1994-1995), le programme fut administré par la Division de l'enseignement supérieur du MHFT.

En avril 1995, dans le cadre du réaménagement des programmes du MHFT, la responsabilité de la gestion de l'IRF fut confiée à la Direction générale des programmes d'adaptation de la Division du perfectionnement des compétences, dont le mandat est d'aider à relever le défi particulier des changements structurels dans l'économie et le marché du travail de la Colombie-Britannique, tout en contribuant à satisfaire à la demande de formation professionnelle. La Direction générale des programmes d'adaptation aidait les entreprises et les travailleurs à titre individuel, les secteurs industriels et les collectivités à élaborer des stratégies d'adaptation qui permettaient d'anticiper les changements qui allaient se produire dans le milieu de travail et d'y répondre. L'adaptation se définissait comme un processus visant à réagir aux conséquences de la restructuration économique et de donner aux travailleurs, aux employeurs et aux collectivités les moyens d'exploiter de nouvelles possibilités, tout en minimisant les répercussions négatives des perturbations économiques.

Dès le mois d'août 1995, le programme initial d'IRF fut remanié de façon à intégrer une composante d'adaptation communautaire plus vaste et fut renommé Intervention rapide de formation et d'adaptation (IRFA). À peu près en même temps, une entente conjointe conclue entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Colombie-Britannique intégrait un certain nombre d'initiatives stratégiques, dont l'IRFA. Il était prévu que les coûts de la majorité des projets d'IRFA allaient être partagés entre le MHFT et Développement des ressources humaines Canada (DRHC) ainsi que l'employeur. Les fonds consentis par le gouvernement fédéral et la province n'allaient pas dépasser 50 p. 100 du coût total et l'employeur devait assumer au moins 50 p. 100 du total. L'IRFA a commencé à être mise en œuvre en septembre 1995.

Le ministère de l'Éducation, des Habiletés et de la Formation (MEHF), qui a été constitué en février 1996, a repris un grand nombre des programmes et des services assurés par l'ancien ministère des Habiletés, de la Formation et du Travail. Au début d'avril 1996, le MEHF confia à nouveau l'IRFA à la Division de

l'enseignement supérieur. Le programme reprit son nom initial, soit IRF, et continua d'être offert à titre d'initiative stratégique jusqu'en août 1996, lorsque le financement provincial cessa. DRHC continua d'offrir des services dans le cadre de l'IRFA jusqu'en novembre 1996; après quoi, comme aucuns nouveaux fonds fédéraux n'avaient été engagés, le programme cessa également ses activités au niveau fédéral.

OBJET DE L'ÉVALUATION ET APPROCHE

L'évaluation de l'IRFA avait pour objet de déterminer :

- la concordance entre la mise en œuvre prévue et la mise en œuvre réelle;
- l'efficacité des processus de mise en œuvre; et
- les améliorations à recommander.

L'évaluation, qui a porté expressément sur la période d'août 1995 à mars 1996, au moment où le programme était exploité conjointement par les autorités provinciales et fédérales, devait présenter des conclusions qui allaient pouvoir être utilisées pour améliorer les activités de programmation à l'avenir et pour répondre aux exigences du Programme des initiatives stratégiques.
Les données primaires ont été recueillies dans le cadre d'entrevues qui ont intégré deux séries de questions. La première série portait sur les perceptions des gestionnaires de programme, des consultants, des employeurs et des représentants des travailleurs au sujet de la structure et de la mise en œuvre du programme. Ces perceptions ont été examinées par le biais d'une série de questions structurées inspirées des descriptions relevées dans les dossiers historiques. Ces questions structurées allaient permettre de déterminer ce que les répondants savaient de la façon dont le programme avait été conçu et dont il devait être mis en œuvre.

La deuxième série se composait de questions ouvertes qui étaient conçues pour donner aux répondants l'occasion d'exprimer leur opinion sur la façon dont le programme avait évolué et de tirer des conclusions de leur expérience.
Les deux genres de données ont été recueillies dans le cadre d'entrevues menées auprès de répondants de cinq catégories, soit les gestionnaires de programme, les consultants en adaptation et consultants des Services au marché du travail, les agents des services aux programmes, et des représentants des employeurs ainsi que des travailleurs.

CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION

Conception du programme

Il y a consensus parmi les répondants, qui affirment que le problème que l'IRFA était censée régler avait été correctement défini et que la solution proposée y correspondait bien. La coordination du programme et des procédures administratives entre les organismes de financement était la plupart du temps cohérente. Les ressources disponibles étaient adéquates pour répondre à la demande initiale et auraient très vraisemblablement continué de l'être si le programme s'était poursuivi.

Mise en œuvre du programme

Les gestionnaires de programme et les personnes chargées directement de sa mise en œuvre ont consacré des efforts considérables pour concilier les divergences entre les systèmes d'administration du fédéral et de la province, de sorte que les employeurs et les travailleurs ont pu recevoir un service rapide et fiable. Grâce à la détermination des représentants fédéraux et provinciaux, le processus de présentation des demandes et d'octroi des contrats s'est déroulé dans les délais prévus et n'a occasionné qu'un minimum d'inconvénients aux employeurs.

Dans le cadre de trois des quatre contrats qui ont été examinés, les employeurs et les travailleurs représentaient clairement la population visée. Pour ce qui est du quatrième contrat, on pourrait peut-être affirmer que les travailleurs n'étaient pas touchés d'aussi près que dans les trois autres sites par les répercussions éventuelles de nouvelles exigences dans ce milieu de travail.

Le niveau des dépenses aux premières étapes du programme a été beaucoup plus faible que ne l'avaient prévu les cadres supérieurs du MEHF et de DRHC, ce qui s'explique très vraisemblablement par des facteurs comme les délais dont les employeurs ont besoin pour :

- apprendre l'existence du programme;
- comprendre dans quelle mesure il s'applique à leur situation;
- affecter les ressources qui représenteront leur contribution; et
- élaborer une proposition qu'ils pourront ensuite soumettre.

Résultats du programme

Il n'y a pas eu de problèmes importants lorsqu'il s'agissait de définir les résultats attendus de la part du service ni de rendre des comptes au sujet de son rendement. Les problèmes qui ont été relevés en matière de rendement avaient trait surtout à des difficultés d'ordre opérationnel qui ont surgi pendant la prestation des services. Dans tous les cas qui ont été discutés, les problèmes ont été faciles à définir et ont ensuite été réglés par le biais de consultations entre les représentants du fédéral et de la province et l'employeur.

Pendant la première période d'exploitation, soit d'août à décembre 1995, 3,5 ententes de prestation de services ont été conclues chaque mois. Ce rythme a augmenté à 15 par mois pendant les trois derniers mois du programme, ce qui a représenté 69 p. 100 du nombre total d'ententes conclues pendant la durée du programme.

Les représentants des employeurs et des travailleurs qui ont été interviewés ont été unanimes pour dire qu'ils appuyaient les objectifs du programme, la façon dont il a été mis en œuvre, son intérêt pour l'employeur et, en particulier, son intérêt immédiat pour les employés, et pour affirmer qu'ils étaient tout à fait d'accord avec ces éléments. Les consultants, quant à eux, sont d'avis qu'un programme permanent de cette nature serait nécessaire. Beaucoup ont signalé qu'ils avaient continué de recevoir de nombreuses demandes de renseignements au sujet du programme longtemps après sa fin.

Répercussions pour les programmes à l'avenir

On a constaté une divergence systématique qui n'a jamais été réglée entre les deux objectifs du programme, l'un consistant à offrir de la formation axée sur le milieu de travail, l'autre à fournir des services d'adaptation. La province souhaitait promouvoir des liens plus étroits entre les établissements d'enseignement postsecondaire et les employeurs qui offraient de la formation axée sur le milieu de travail. Au niveau fédéral, DRHC ne s'intéressait pas d'aussi près au rôle des établissements d'enseignement et se préoccupait beaucoup plus de la prestation de services d'adaptation plus vastes. Les deux parties n'ont pas été entièrement satisfaites de ces aspects particuliers des résultats du programme. Comme il n'était pas axé expressément sur l'adaptation et que les établissements postsecondaires n'ont pas joué le rôle prévu dans la fourniture de la formation axée sur le milieu de travail, le programme a commencé à être considéré comme une initiative visant strictement la formation qui tenait lieu de mécanisme de subvention pour les entreprises. Cette perception n'était pas compatible avec l'objet initial du programme.

Au début de 1996, devant un réaménagement des priorités au sein du MEHF, la responsabilité de l'IRFA a été confiée à nouveau à la Division de l'enseignement supérieur. Plus tard au cours de l'année, le MEHF, tout comme les autres ministères, a dû faire face aux restrictions budgétaires imposées par la province. Dans ce contexte, l'IRFA n'a pas réussi à obtenir le soutien interne dont elle aurait eu besoin et la province s'en est complètement retirée en août 1996. Le gouvernement fédéral s'est donc retrouvé le seul fournisseur d'un service conjoint et, par conséquent, a lui aussi mis fin à sa participation.

CONCLUSIONS

Conception et mise en œuvre du programme

Le problème que l'IRFA était censée régler avait été correctement défini et la solution proposée y correspondait bien.

La coordination du programme et des procédures administratives entre les organismes de financement était pour la plupart cohérente.

Les gestionnaires du programme et les personnes chargées directement de sa mise en œuvre ont réussi à concilier les divergences entre les systèmes d'administration du fédéral et de la province.

Le processus de présentation des demandes et d'octroi des contrats s'est déroulé dans les délais prévus.

L'élaboration et la mise en œuvre d'un format commun pour la présentation des demandes et l'octroi des contrats auraient probablement permis de régler un grand nombre des autres problèmes administratifs internes auxquels les représentants fédéraux et provinciaux se sont butés.

Les ressources disponibles étaient adéquates pour répondre à la demande initiale et auraient très vraisemblablement continué de l'être si le programme s'était poursuivi.

Résultats du programme

Il n'y a pas eu de problèmes importants lorsqu'il s'agissait de définir les résultats attendus de la part du service ni de rendre des comptes au sujet de son rendement.

Les objectifs du programme, la façon dont il a été mis en œuvre, son intérêt pour l'employeur et, en particulier, son intérêt immédiat pour les employés étaient jugés très pertinents.

Il est très probable que les résultats du programme aient continué de s'améliorer avec le temps.

Un programme de ce genre doit être exploité pendant au moins une année complète qui coïncide avec un cycle budgétaire intégral des entreprises avant qu'on puisse déterminer toute indication fiable de son niveau d'acceptation dans la population.

Répercussions pour l'avenir

Divers facteurs sont à l'origine de la fin hâtive du programme. Au sein de l'IRFA à proprement parler, les divergences continues entre les deux objectifs qui consistaient d'une part à fournir une formation axée sur le milieu de travail et d'autre part à fournir des services d'ajustement dans le milieu de travail a contribué à éroder le niveau de soutien que l'initiative a reçu à la fois de DRHC et du MEHF. De plus, le MEHF a dû faire face à de nouvelles priorités de même qu'aux restrictions budgétaires imposées par le gouvernement provincial. Devant ces facteurs combinés, le programme n'a pas réussi à aller chercher le soutien provincial dont il aurait eu besoin et la province s'en est retirée. Le gouvernement fédéral s'est donc retrouvé le seul fournisseur d'un service conjoint et, par conséquent, a lui aussi mis fin à sa participation.

Il faut faire preuve de beaucoup de prudence quand on envisage d'utiliser un programme existant pour fournir des services selon une nouvelle formule. Il convient d'examiner de près les objectifs du programme de même que le mécanisme de prestation des services pour déterminer s'il y a des faiblesses ou des incohérences dans sa conception. Il faut également examiner les procédures de près et les formuler clairement avant de pouvoir considérer que le programme est prêt à être mis en œuvre. De telles précautions s'imposent pour éviter que les attentes et les suppositions ayant eu trait au programme dans sa forme initiale ne soient reportées sur le programme dans sa forme révisée.

RÉPONSE DE LA DIRECTION

Le Programme d'intervention rapide de formation existait déjà au ministère de l'Éducation, des Habiletés et de la Formation lorsqu'une entente fédérale-provinciale a été signée en août 1995. Le programme remanié, intitulé Intervention rapide de formation et d'adaptation (IRFA), a été l'une des initiatives stratégiques intégrées à l'entente. Voici quels étaient les objectifs de l'IRFA :

- répondre rapidement aux besoins en matière de formation ou de recyclage des travailleurs;
- promouvoir une culture d'apprentissage et de formation au sein de l'industrie;
- répondre aux besoins des travailleurs et de leur famille avant un licenciement imminent, en utilisant les interventions d'ajustement comme l'évaluation et le counselling; et
- encourager les établissements d'enseignement postsecondaire à faire preuve d'innovation dans la prestation du programme.

Selon les dispositions de l'IRFA, le gouvernement fédéral et les provinces finançaient jusqu'à 50 p. 100 des coûts nécessaires au recyclage des salariés d'entreprises sur le point d'être licenciés ou touchés par un changement technologique se répercutant sur les compétences qu'ils devaient posséder.

Pour répondre à ces objectifs, l'IRFA :

- a été offerte dans la province par neuf consultants fédéraux des Services au marché du travail et onze consultants provinciaux en adaptation, situés dans les régions;
- a donné lieu à des discussions préliminaires entre l'employeur et les consultants, au cours desquelles l'employeur a reçu des renseignements détaillés sur l'IRFA et sur les autres programmes de formation du gouvernement susceptibles de s'appliquer à sa situation; et
- a obligé les employeurs à demander l'information dont ils avaient besoin auprès d'un établissement d'enseignement postsecondaire public avant de présenter une demande d'aide à l'IRFA.

Comme l'indique le Rapport sommaire, l'évaluation du programme visait à déterminer :

- si la mise en œuvre du programme respectait l'intention initiale du programme;
- l'efficacité du programme dans la collectivité; et
- les améliorations à recommander à la prestation du programme.

Les évaluateurs ont surtout examiné la période s'étendant d'août 1995 à mars 1996, pendant laquelle le programme a été offert en même temps par le gouvernement fédéral et les provinces. Une série d'interviews approfondies menées auprès de consultants, d'employeurs, de travailleurs et de gestionnaires de programme ont fourni les conclusions suivantes :

1. On a correctement défini le problème qu'éprouvaient les employeurs et les employés, à savoir offrir aux travailleurs salariés une formation pertinente et facilement accessible, et on a précisé que le programme IRFA était la solution appropriée au problème.
2. Le personnel au gouvernement fédéral et dans les provinces chargé de l'exécution du programme a pu atténuer les divergences entre les systèmes mis en place par les deux paliers pour dispenser le programme. Les employeurs ont pu ainsi avoir accès au programme sans trop de difficulté.
3. Le délai entre l'application et l'exécution du contrat était assez serré, comme le prévoyait le programme.
4. En résumé, le programme a été fort apprécié pour ses objectifs, la façon de l'exécuter, sa valeur pour l'employeur et sa valeur pour les employés.

On a examiné l'évaluation du point de vue de ses objectifs et de sa méthode, et on en a accepté les conclusions et les recommandations. Plus particulièrement :

- Le Comité de gestion est convaincu que l'IRFA a été pour les employeurs une ressource efficace qui a aidé leurs employés à s'adapter rapidement et efficacement aux changements en milieu de travail.

- Le Comité de gestion admet que la divergence d'intérêt manifestée par les deux bailleurs de fonds en milieu de programme a été un obstacle important à la mise en œuvre fructueuse de l'initiative. Le gouvernement provincial désirait promouvoir des liens plus étroits entre les établissements d'enseignement postsecondaire et les employeurs qui participaient à des initiatives de formation en milieu de travail, tandis que le gouvernement fédéral désirait s'en tenir à l'esprit de l'entente, c'est-à-dire utiliser les mesures d'adaptation en même temps que la formation, le cas échéant. Toutefois, il faut souligner que cette divergence a surtout été évidente pendant une période qui ne faisait pas partie du cadre de l'évaluation.

- Le Comité de gestion félicite le personnel du programme des efforts qu'il a fait pour dispenser le programme d'une façon rationalisée, malgré les différentes méthodes de fonctionnement utilisées par les deux paliers de gouvernement.

- Étant donné que cette Initiative stratégique n'est plus financée par ni l'une ni l'autre des parties, aucune autre mesure immédiate ne s'impose. Toutefois, le Comité de gestion recommande que tout programme mixte à l'avenir exige des parties une compréhension claire des priorités, des objectifs et des engagements à l'égard du programme. De plus, avant la mise en œuvre d'un programme, le Comité obligera à mettre en place des stratégies communes en matière de systèmes administratifs et de communications.

1.0 INTRODUCTION

1.1 L'INTERVENTION RAPIDE DE FORMATION ET D'ADAPTATION : CONTEXTE HISTORIQUE

En mai 1994, l'ancien ministère des Habiletés, de la Formation et du Travail (MHFT) avait mis sur pied, dans le cadre de l'initiative *Skills Now*, une Intervention rapide de formation (IRF) sur le thème du recyclage des travailleurs dans la collectivité. À l'époque, les projets de financement présentés en vertu de l'IRF étaient soumis par des collèges et des établissements publics d'enseignement. Pendant sa première année (1994-1995), le programme fut administré par la Division de l'enseignement supérieur du MHFT.

En avril 1995, le Sous-ministre a annoncé que, dans le cadre du réaménagement des programmes du MHFT, la responsabilité de la gestion de l'IRF allait être confiée à la Direction générale des programmes d'adaptation de la Division du perfectionnement des compétences, dont le mandat est d'aider à relever le défi particulier des changements structurels dans l'économie et le marché du travail de la Colombie-Britannique, tout en contribuant à satisfaire à la demande de formation professionnelle. La Direction générale des programmes d'adaptation aidait les entreprises et les travailleurs à titre individuel, les secteurs industriels et les collectivités à élaborer des stratégies d'adaptation qui permettaient d'anticiper les changements qui allaient se produire dans le milieu de travail et d'y répondre. L'adaptation se définissait comme un processus visant à réagir aux conséquences de la restructuration économique et de donner aux travailleurs, aux employeurs et aux collectivités les moyens d'exploiter de nouvelles possibilités, tout en minimisant les répercussions négatives des perturbations économiques.

Dès le mois d'août 1995, le programme initial d'IRF fut remanié de façon à intégrer une composante d'adaptation communautaire plus vaste et fut renommé Intervention rapide de formation et d'adaptation (IRFA). En même temps, une entente conjointe conclue entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Colombie-Britannique intégrait un certain nombre d'initiatives stratégiques, dont l'IRFA. Il était prévu que les coûts de la majorité des projets d'IRFA allaient être partagés entre le MHFT et Développement des ressources humaines Canada (DRHC) ainsi que l'employeur. Les fonds consentis par le gouvernement fédéral et la province n'allaient pas dépasser 50 p. 100 du coût total et l'employeur devait assumer au moins 50 p. 100 du total. L'IRFA a commencé à être mise en œuvre en septembre 1995.

Le ministère de l'Éducation, des Habiletés et de la Formation (MEHF), qui a été constitué en février 1996, a repris un grand nombre des programmes et des services assurés par l'ancien ministère des Habiletés, de la Formation et du Travail. Au début d'avril 1996, le MEHF confia à nouveau l'IRFA à la Division de l'enseignement supérieur. Le programme reprit son nom initial, soit IRF, et continua d'être offert à titre d'initiative stratégique jusqu'en août 1996, lorsque le financement provincial cessa. DRHC continua d'offrir des services dans le cadre de l'IRFA jusqu'en novembre 1996; après quoi, comme aucuns nouveaux fonds fédéraux n'avaient été engagés, le programme cessa également ses activités au niveau fédéral.

1.2 Objectifs de l'évaluation

L'objectif était de mener une évaluation de l'IRFA afin de déterminer :

- la concordance entre la mise en œuvre prévue et la mise en œuvre réelle;
- l'efficacité des processus de mise en œuvre; et
- les améliorations à recommander.

L'évaluation, qui a porté expressément sur la période d'août 1995 à mars 1996, devait présenter des conclusions qui allaient pouvoir être utilisées pour améliorer les activités de programmation à l'avenir et pour répondre aux exigences du Programme des initiatives stratégiques.

1.3 Description du programme

L'IRFA avait pour objet de répondre aux besoins présumés suivants : la restructuration systématique de l'industrie, les exigences sans cesse croissantes en matière de compétences particulières découlant des nouvelles technologies de production, la pénurie d'argent à consacrer à la formation, ainsi que la lenteur et la rigidité d'autres programmes. L'Initiative visait également à satisfaire un besoin perçu en amenant les collèges à participer de façon plus active à la formation dans leurs collectivités respectives.

Le programme voulait inciter les employeurs à offrir la formation nécessaire lorsque des changements ou des mesures d'adaptation étaient apportés dans le milieu de travail, et ce, avant que les travailleurs ne perdent leur emploi. En plus de soutenir la formation à court terme à temps partiel destinée aux travailleurs, le programme offrait également des services d'évaluation et de counselling. Ces interventions devaient également être offertes aux familles des travailleurs visés, lorsque la situation semblait s'y prêter.

Le but du programme était d'aider les travailleurs et leurs familles dans les collectivités soudainement aux prises avec des pertes d'emplois réelles ou éventuelles, le lancement de nouvelles entreprises, la fermeture d'entreprises, de nouveaux débouchés, des mesures de restructuration ou des changements technologiques. Pour aider les entreprises à réagir rapidement aux besoins locaux en matière de formation ou de recyclage découlant de l'un ou l'autre de ces événements, le programme avait été conçu pour offrir des interventions à court terme adaptées aux circonstances particulières de tel ou tel milieu de travail.

Les objectifs globaux du programme étaient les suivants :

- répondre rapidement aux besoins en matière de formation ou de recyclage des travailleurs;
- promouvoir une culture d'apprentissage et de formation au sein de l'industrie;
- répondre aux besoins des travailleurs et de leurs familles avant un licenciement imminent; et
- encourager les établissements d'enseignement postsecondaire à faire preuve d'innovation dans la prestation des programmes.

Pour atteindre ces objectifs, l'IRFA a été offerte conjointement par des consultants en adaptation du MHFT, par l'entremise des bureaux régionaux de perfectionnement, ainsi que par des consultants des Services au marché du travail (SMT), par le biais des Centres de ressources humaines de DRHC. Onze consultants en adaptation du MHFT ont été affectés dans cinq régions et neuf consultants des SMT dans cinq secteurs de DRHC. Les consultants communiquaient avec les employeurs et pouvaient leur offrir la gamme complète des programmes d'adaptation, selon les besoins et les critères d'admissibilité.

Voici quels étaient les critères d'admissibilité au financement en vertu de l'IRFA :

- la formation devait correspondre expressément à la situation de l'entreprise et être reconnue par l'industrie;
- il devait s'agir d'une intervention « ponctuelle »; et
- il devait s'agir d'une intervention de courte durée, normalement de moins de six mois.

Les activités suivantes n'étaient pas admissibles au financement en vertu de l'IRFA :

- dresser des répertoires de compétences ou faire des évaluations des besoins en matière de formation;
- élaborer des programmes d'études;
- verser un salaire de remplacement aux travailleurs pendant la formation;

- offrir une formation déjà exigée par le gouvernement fédéral ou la province;
- couvrir des frais de déplacement ou d'hébergement; et
- dispenser une formation coutumière ou régulière.

Les personnes qui allaient profiter directement de l'IRFA devaient normalement appartenir à l'une des catégories suivantes :

- travailleurs de l'entreprise qui faisaient face à des mesures d'adaptation;
- travailleurs menacés par une perte d'emploi;
- travailleurs récemment déplacés qui n'étaient pas admissibles à l'assurance-chômage; ou
- membres des familles des travailleurs touchés.

Le programme de l'IRFA était dispensé en quatre grandes étapes :

1. Diffusion de l'information

Les employeurs obtenaient de l'information au sujet de l'IRFA auprès des Centres de ressources humaines du Canada (CRHC), ou encore auprès des consultants des Services au marché du travail ou des consultants en adaptation.

2. Discussions préliminaires avec l'employeur

Des discussions préliminaires avaient lieu entre l'employeur et le consultant en adaptation ou le consultant des SMT. Le consultant pouvait informer l'employeur de tous les aspects de l'IRFA, de même que d'autres programmes gouvernementaux et des procédures pertinentes de présentation des demandes.

Avant de présenter une demande de financement à l'IRFA, les employeurs devaient communiquer avec un établissement public d'enseignement postsecondaire pour déterminer s'il était en mesure de répondre à ses besoins en matière de formation. L'employeur devait démontrer au consultant en adaptation que cette évaluation avait été faite et, s'il avait choisi de recourir à un autre fournisseur de formation, il devait être en mesure de justifier sa décision adéquatement.

3. Présentation de la proposition par l'employeur

Les employeurs devaient présenter une demande formelle d'aide à l'IRFA, en l'adressant soit au consultant en adaptation du MHFT, soit au consultant des SMT. Il incombait à l'organisme qui recevait la demande d'en remettre une copie le plus rapidement possible au représentant de l'autre palier de gouvernement. Avant de répondre à une proposition, les consultants se concertaient. Au besoin, des négociations pouvaient avoir lieu entre le MHFT ou DRHC et l'employeur. Au sein du MHFT, les consultants en adaptation avaient le pouvoir de dépenser les fonds de l'IRFA; au sein de DRHC, ce pouvoir relevait

de la région et le consultant des SMT devait conseiller le gestionnaire du CRHC au sujet de l'approbation des contrats.

4. Exécution du contrat

Si les négociations étaient couronnées de succès, l'employeur pouvait signer un contrat conjoint avec le gouvernement fédéral et la province, ou des contrats distincts avec le fédéral ou la province. Les contrats pouvaient être administrés par l'un ou l'autre palier de gouvernement. À l'origine, le MHFT et DRHC utilisaient des formulaires et des contrats différents, et même si un processus conjoint de présentation des demandes et des formulaires uniformisés ont été élaborés, le programme a été annulé avant qu'ils puissent être utilisés à grande échelle. Les employeurs étaient donc tenus de rendre des comptes séparément à chaque palier de gouvernement pour les services qui avaient été fournis.

1.4 Modèle logique du programme

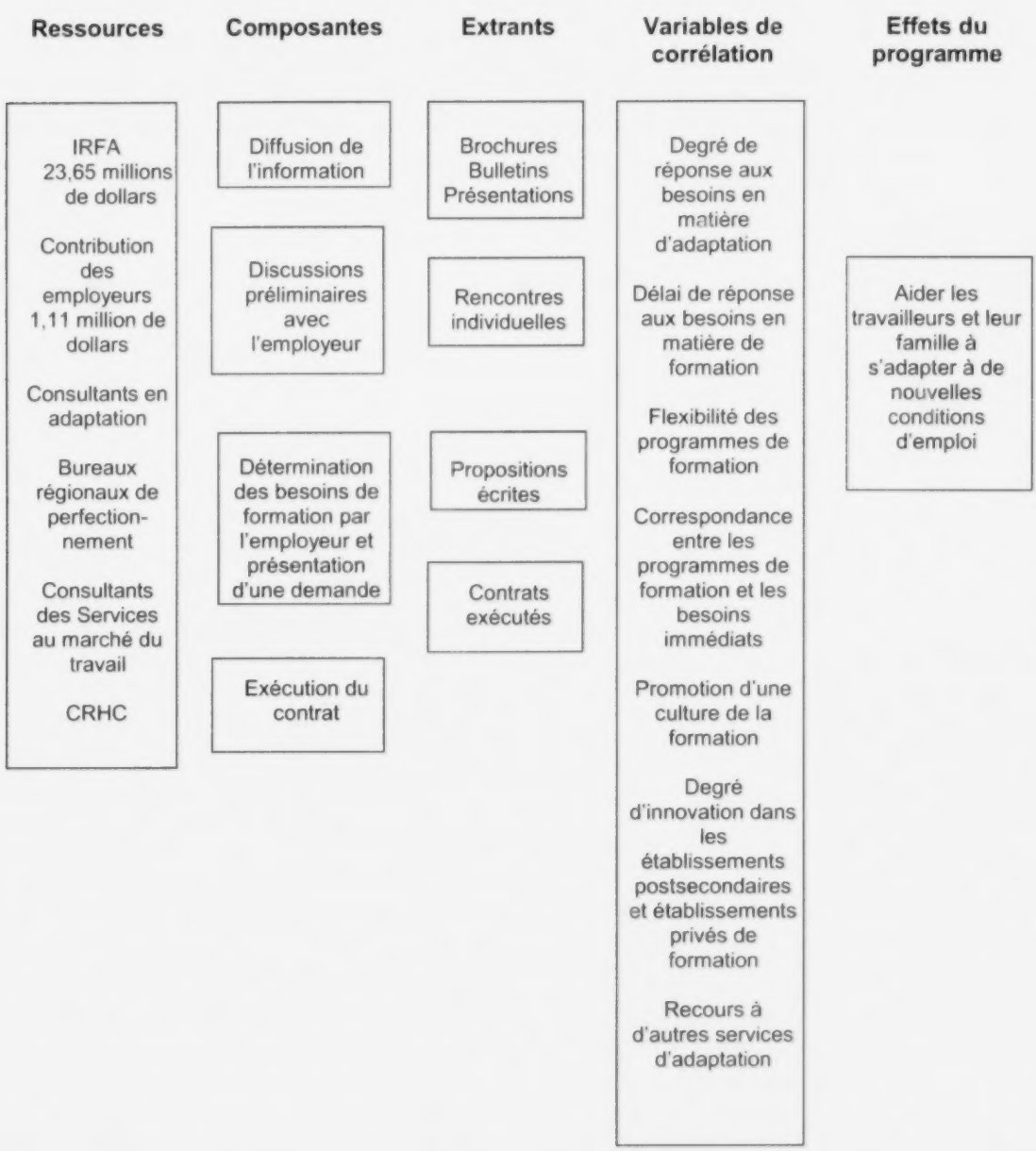
Le modèle logique de la figure 1.1 qui suit à la page suivante illustre les éléments du programme de l'IRFA. Il a pour objet de présenter les principales composantes du programme et d'indiquer les relations prévues entre ces éléments et les résultats attendus. Les variables de corrélation que comporte le modèle logique décrivent l'information qui devait indiquer que le programme avait eu les effets escomptés.

Le modèle permet de constater que les principaux liens entre les ressources, les composantes, les extrants et les répercussions correspondantes du programme sont solides. Les variables de corrélation, par ailleurs, montrent qu'il y a peut-être manque de cohérence dans la conception du programme. Six des sept variables de corrélation correspondent directement à divers aspects de la prestation des services à la population cible. Cependant, la variable du « degré d'innovation dans les établissements postsecondaires et établissements privés de formation » correspond à un impact de troisième niveau. Elle est beaucoup plus éloignée de la répercussion prévue consistant à « aider les travailleurs et leur famille à s'adapter à de nouvelles conditions d'emploi » que les autres variables de corrélation définies.

De l'avis de l'évaluateur, ce manque de cohérence pourrait être le signe d'une lacune importante dans la prestation du programme. La mesure dans laquelle les gestionnaires de programme comptent sur cette variable à titre d'indicateur des effets du programme déterminera le degré d'efforts qui seront effectués dans ce domaine. Il est concevable que des innovations importantes puissent être apportées sans que cela ne se répercute sur la capacité des travailleurs de s'adapter à de nouvelles conditions d'emploi.

FIGURE 1.1 : MODÈLE LOGIQUE

PROGRAMME D'INTERVENTION RAPIDE DE FORMATION ET D'ADAPTATION



2.0 MÉTHODOLOGIE

2.1 APERÇU

Un Comité d'évaluation a été mis sur pied et chargé d'orienter la planification et la réalisation de l'évaluation. Pour s'acquitter de ses responsabilités, le Comité a passé en revue tous les aspects de la conception de la recherche, a participé à l'élaboration du modèle de logique du programme, a examiné le questionnaire et y a recommandé des modifications, en plus de fournir une bonne partie de l'information nécessaire pour communiquer avec des candidats éventuels pour les entrevues.

Le plan de recherche comportait les éléments suivants :

- modèle de logique du programme;
- critères d'évaluation;
- plan de collecte des données; et
- format et protocole des entrevues.

2.2 CRITÈRES D'ÉVALUATION

Les critères d'évaluation décrivent les aspects de l'exploitation du programme sur lesquels l'évaluation est censée se concentrer. Il s'agit, en l'occurrence, de la conception du programme, de sa mise en œuvre, de ses résultats et de ses répercussions pour la planification future. Chacun de ces critères a été ventilé en diverses questions, auxquelles allaient permettre de répondre des données de trois catégories provenant de cinq sources différentes. On trouvera ci-dessous la question générale posée au sujet de chaque critère et les indicateurs correspondants.

Critère : Conception du programme

1. **Quels étaient les points forts et les points faibles de la conception du programme?**

Indicateurs :

- degré de conformité entre la nature du problème et la solution prévue;
- degré de coordination entre les organismes de financement; et

- correspondance entre les ressources disponibles et le niveau prévu de demande.

Critère : Mise en œuvre du programme

2. L'IRFA a-t-elle été mise en œuvre comme prévu, et dans la négative, pourquoi?

Indicateurs :
- mesure dans laquelle les employeurs et les travailleurs représentaient la population cible;
- niveau de coopération entre les organismes de financement; et
- régularité de la communication entre les organismes de financement, les employeurs et les travailleurs.

3. La mise en œuvre du programme s'est-elle faite de façon efficace?

Indicateurs :
- comparaison de la demande réelle et de la demande prévue;
- rapidité de réponse; et
- proportion des contributions du gouvernement fédéral, de la province et des employeurs.

Critère : Résultats du programme

4. Le processus de mise en œuvre aurait-il pu être modifié pour que le programme donne de meilleurs résultats?

Indicateurs :
- degré de précision de la définition des résultats prévus;
- détermination des problèmes de rendement; et
- solutions apportées aux problèmes de rendement.

5. Les résultats du programme se seraient-ils améliorés à plus long terme?

Indicateurs :
- courants et tendances qui se dégagent des données relatives aux résultats;
- mesure dans laquelle les services offerts dans le cadre du programme sont nécessaires; et
- taux de participation prévu de la population cible.

Critère : Répercussions pour la programmation future

6. **Quels facteurs sont à l'origine de l'annulation du programme dans le cadre de l'Initiative stratégique?**

Indicateurs :

- priorités des politiques fédérales et provinciales;
- coordination et gestion du programme; et
- perceptions de la population cible.

7. **Quelles leçons peut-on tirer de cette initiative pour améliorer les projets futurs?**

2.3 Plan de collecte des données

Catégories de données

Des données de trois catégories ont été recueillies pendant l'évaluation. La première catégorie est celle des documents historiques. Il s'agit du mandat en vertu duquel le programme devait être mis en œuvre et de la description de ses mécanismes de mise en œuvre. Par « documents historiques », on entend le mandat du programme, les brochures et les feuillets d'information décrivant le programme, les dossiers du programme renfermant les demandes de service, les propositions soumises, les contrats, les rapports de suivi et la correspondance connexe.

La deuxième catégorie de données est celle des perceptions des gestionnaires de programme, des consultants, des employeurs et des représentants des travailleurs au sujet de la structure et de la mise en œuvre du programme. Ces perceptions ont été recueillies par le biais d'une série de questions structurées reposant sur les descriptions relevées dans les documents historiques. Les questions structurées étaient conçues de façon à permettre de déterminer ce que les répondants avaient compris de la façon dont le programme avait été conçu et dont il était censé être exécuté.

La troisième catégorie de données est celle des réflexions des répondants au sujet des raisons pour lesquelles le programme a évolué de la façon dont il a évolué et les conclusions qui peuvent être tirées de l'expérience. Ces données ont été recueillies par l'entremise de diverses questions ouvertes conçues pour donner aux répondants l'occasion d'exprimer leurs vues sur les raisons pour lesquelles le programme a évolué comme il l'a fait, et les conclusions qui peuvent être tirées de l'expérience.

Les données du deuxième et du troisième type ont été recueillies lors des entrevues menées auprès de répondants de l'une ou l'autre des catégories suivantes, c.-à-d. gestionnaires de programme, consultants en adaptation et consultants des Services au marché du travail, agents des services aux programmes et employeurs.

Entrevues

Au total, 22 entrevues ont été menées auprès de représentants des gestionnaires et directeurs ainsi que des consultants en adaptation du MEHF; des gestionnaires et directeurs ainsi que des agents des services aux programmes et des consultants des Services au marché du travail de DRHC; de même que de représentants de quatre milieux de travail qui avaient bénéficié de services en vertu de l'IRFA.

Parmi les 65 sites qui ont exécuté un contrat de l'IRFA, on a cherché les sites qui répondaient aux critères suivants :

- services dispensés à un nombre important de participants (nombre minimum retenu = 75);
- les lieux de travail se retrouvaient dans des endroits représentatifs des grandes régions géographiques de la province;
- les fonds nécessaires aux contrats avaient été fournis conjointement par le MEHF et DRHC;
- les services avaient été dispensés entre août 1995 et mars 1996; et
- des représentants étaient disponibles pour participer aux entrevues.

Quatre lieux de travail correspondaient à tous les critères précités. L'échantillon des répondants a ensuite été établi en fonction des lieux de travail retenus. Les représentants du MEHF et de DRHC comprenaient des gestionnaires de programme, des consultants qui avaient participé directement à la fourniture des services dans les sites retenus, de même que d'autres répondants qui avaient une certaine expérience de l'IRFA dans d'autres sites. Pour trois des quatre sites, les répondants étaient des représentants des employeurs qui avaient reçu des services en vertu de l'IRFA. Dans le quatrième site, l'employeur avait à peine participé à la présentation de la demande et à la mise en œuvre du service. Le Comité directeur a donc décidé que, puisque cet employeur n'exerçait plus ses activités, l'employé du syndicat qui avait participé étroitement à la présentation de la demande et à la mise en œuvre du service était la personne tout indiquée pour commenter le processus.

L'échantillon était de petite taille, en ce sens qu'il se composait de 6 p. 100 du nombre total des sites dans lesquels des services d'IRFA avaient été dispensés. Cependant, il s'agit d'un échantillon stratifié établi en fonction de critères prédéterminés, dont on a jugé qu'ils étaient des descripteurs fiables de l'ensemble des sites IRFA. En ce sens, même s'il ne serait pas prudent de

généraliser les conclusions au-delà de l'échantillon, on estime qu'elles représentent des indicateurs fiables des résultats qui seraient obtenus si le sondage était mené auprès d'un échantillon plus vaste et plus complet.

Tous les candidats ont reçu une lettre d'introduction et l'horaire des entrevues au préalable. Les entrevues commençaient par une introduction au cours de laquelle l'intervieweur décrivait la nature de l'entrevue et les attentes relatives à sa durée, à la confidentialité des données et à l'importance de l'évaluation. Ensuite, l'intervieweur demandait à l'interviewé s'il était d'accord pour continuer et, dans l'affirmative, l'entrevue formelle était menée.

Toutes les personnes interviewées se souvenaient de leur participation à l'IRFA et un seul répondant a eu de la difficulté à faire la distinction entre l'ancien programme IRF et l'IRFA. Quelques-uns des répondants qui occupaient des postes de gestion au MEHF ou à DRHC pensaient qu'ils ne seraient peut-être pas capables de répondre à certaines questions, puisque leur participation directe à l'IRFA avait été limitée. Dans leur cas, les questions qui débordaient de toute évidence du cadre de leur expérience ont été prises en note et sautées.

L'un des candidats a refusé, sans explications, de répondre à la question sur les raisons pour lesquelles l'IRFA avait été éliminée. Un répondant a donné ce qu'il a appelé une « explication officielle », sans dire ce qu'il en pensait vraiment. Abstraction faite de ces deux répondants, tous les autres se sont montrés très intéressés à participer à l'entrevue et nous ont fait part librement de leurs vues, à la fois éclairées et raisonnées, au sujet du programme et de la façon dont il avait été mis en œuvre.

Toutes les entrevues ont été enregistrées, avec les précautions nécessaires pour préserver l'anonymat des répondants, et les enregistrements ont ensuite été transférés dans des fichiers qui ont servi à l'analyse. L'analyse thématique révèle une grande concordance entre les réponses aux questions structurées sur l'objet et les procédures du programme. Les réponses aux questions ouvertes témoignent d'une plus vaste gamme de perceptions, mais de grands thèmes s'en dégagent facilement. La question 18 des questionnaires utilisés pour les représentants du MEHF et de DRHC n'a généralement pas été bien comprise et n'a pas permis de recueillir de données utiles. Toutes les autres questions étaient faciles à comprendre et les répondants n'ont eu aucune difficulté à y répondre.

On trouvera dans le Rapport technique d'autres renseignements sur le protocole des entrevues et les conclusions correspondantes.

3.0 CONSTATATIONS

3.1 Conception du programme

On trouvera dans la présente section les constatations tirées des réponses aux principales questions de l'évaluation. Ces constatations s'inspirent des réponses des gestionnaires et directeurs et des consultants en adaptation du MEHF, ainsi que des agents des services aux programmes et des consultants des Services au marché du travail de DRHC, de même que des réponses des représentants des quatre sites qui avaient profité de services en vertu de l'IRFA.

Q.1 Quels étaient les points forts et les points faibles de la conception du programme?

Le problème que le programme avait pour objet de régler se définissait comme suit : la nécessité de dispenser de l'aide, sous forme de formation, aux personnes qui, sur le marché du travail, étaient aux prises avec des licenciements imminents ou des changements technologiques, ou encore devaient s'adapter à de nouveaux débouchés. La solution à apporter consistait à offrir une aide rapide et ponctuelle pour répondre à des circonstances particulières. Tous les répondants s'accordent généralement pour affirmer que le problème avait été correctement défini et que la solution proposée y correspondait bien.

Voici les points forts qui ont été relevés :

- la souplesse nécessaire pour envisager un vaste éventail de situations dans lesquelles le service pourrait éventuellement être dispensé;
- des procédures de demande simplifiées, selon lesquelles l'employeur avait à présenter une seule proposition qui allait servir de base pour les négociations et le contrat;
- la prestation conjointe, par la province et le gouvernement fédéral, ce qui assurait une distribution plus vaste tout en permettant à chaque partie de tirer profit des contacts de l'autre;
- le fait que l'employeur ait été tenu d'élaborer et de soumettre une proposition, et donc de faire des recherches qui allaient l'inciter davantage à investir dans l'activité;
- une formule de partage des coûts qui exigeait des investissements substantiels de la part de l'employeur;
- la ferme détermination, de la part des représentants fédéraux et provinciaux, de veiller à ce qu'on réponde rapidement aux demandes de renseignements;

- la collaboration entre les consultants en adaptation (CA) et les consultants des Services au marché du travail (SMT) et entre les gestionnaires du MHFT et de DRHC pour la prestation et la gestion du programme;
- le fait que le service ait été réservé aux milieux de travail qui avaient une composante axée expressément sur l'adaptation, ce qui allait accroître les chances que l'intervention ait des répercussions immédiates sur la capacité d'adaptation des travailleurs;
- le fait que la province ait délégué les pouvoirs de signer au CA qui était également le premier point de contact; et
- la simplicité du processus fédéral visant à assurer la reddition des comptes pour l'exécution du contrat.

Voici les points faibles qui ont été relevés :

- une certaine confusion au sujet des priorités du programme : les objectifs de l'ancienne IRF ont été modifiés et l'IRFA a été mise en œuvre comme s'il s'agissait d'un nouveau programme;
- l'absence d'une définition claire des services qui allaient être disponibles et pris en considération dans le cadre du volet de la formation, et des services qui allaient être disponibles et pris en considération dans le cadre du volet d'adaptation;
- un manque de préparation lorsqu'il s'agissait de faire coïncider les procédures administratives du système fédéral et du système provincial avant que le programme ne soit mis en œuvre;
- la complexité du processus de DRHC lorsqu'il s'agissait de faire autoriser des contrats : le consultant des SMT, qui était le premier point de contact, pouvait faire une évaluation initiale, mais devait obtenir l'approbation du Centre des ressources humaines (CRH);
- une certaine confusion dans les procédures de DRHC résultant du fait que les CRHC et les consultants des SMT faisaient office de premier point de contact chacun de leur côté, tout en étant autorisés à mener des évaluations en vue de recommander la signature d'un contrat;
- la complexité de la procédure de DRHC selon laquelle des pouvoirs de signer étaient confiés à un palier autre que celui du premier point de contact;
- un déséquilibre dans la capacité du système provincial et du système fédéral de donner suite aux propositions, puisque les pouvoirs de signer étaient confiés à des niveaux très différents au sein des deux paliers de gouvernement;
- la disposition voulant que les établissements d'enseignement postsecondaire aient le droit de premier refus a occasionné des retards;

- une divergence entre les objectifs fédéraux et les objectifs provinciaux dans le cadre du programme, tel qu'indiqué ci-dessous :

Objectifs provinciaux	Objectifs fédéraux
• réponse rapide, formation axée sur une situation particulière	• réponse rapide, formation axée sur une situation particulière
• liens plus étroits entre les établissements d'enseignement et les entreprises	• fourniture de services d'adaptation
• fourniture de services d'adaptation	

- l'absence de mécanisme de transmission de l'information, grâce auquel les gestionnaires auraient bien compris les répercussions du programme sur la population visée.

Dans la plupart des cas, il y avait une très grande coordination entre les deux organismes pour le financement. Les gestionnaires et les personnes chargées de la prestation directe du programme ont également accompli de nombreux efforts pour éliminer les divergences entre les systèmes administratifs du fédéral et de la province, pour veiller à ce que les employeurs et les travailleurs reçoivent un service rapide et précis.

Les ressources disponibles étaient suffisantes pour répondre à la demande initiale et, de l'avis des répondants, auraient continué à être adéquates si le programme s'était poursuivi.

3.2 Mise en œuvre du programme

Q.2 L'IRFA a-t-elle été mise en œuvre comme prévu, et dans la négative, pourquoi?

Dans trois des quatre sites ayant été examinés, les employeurs et les travailleurs qui ont profité des services représentaient nettement la population visée. Dans le quatrième site, les services ont été offerts dans le cadre d'une entreprise beaucoup plus vaste, au sein de laquelle des services d'aide à l'adaptation de l'industrie étaient déjà envisagés. On pourrait peut-être affirmer que les travailleurs n'étaient pas touchés d'aussi près que dans les trois autres sites par les répercussions éventuelles de nouvelles exigences dans le milieu de travail.

Selon les employeurs, dans trois des quatre sites, le niveau de collaboration entre les organismes de financement était très élevé. Dans le quatrième site, il y a eu rupture complète des communications entre les représentants fédéraux et les représentants provinciaux, et les deux paliers de gouvernement ont donné

l'impression non seulement d'agir indépendamment l'un de l'autre, mais, à certains moments, de se contredire. De l'avis des consultants, le niveau de collaboration a été généralement très élevé, mais la collaboration n'est pas allée sans problème. Dans deux cas distincts, ils ont affirmé avoir éprouvé des difficultés considérables lorsqu'ils ont tenté de coordonner les efforts entre les consultants du SMT, les CRH et les fondés de pouvoir de DRHC dans la région. Ils ont également affirmé que ces difficultés avaient occasionné des retards importants dans la prestation des services, au point qu'un consultant avait cessé de parler du service, même dans les cas où il aurait été approprié.

La régularité des communications entre toutes les parties intéressées semble avoir été, la plupart du temps, très satisfaisante, et c'est seulement dans le cas de l'employeur dont il a été question ci-dessus qu'un problème a été mentionné.

Q.3 La mise en œuvre du programme s'est-elle faite de façon efficace?

Les premiers décaissements ont été beaucoup moins élevés que prévu. L'accord signé dans le cadre des Initiatives stratégiques prévoyait une contribution totale de 18,67 millions de dollars sur une période de trois ans. Cependant, les dépenses totales du fédéral et de la province entre septembre 1995 et mars 1996 se sont chiffrées à 855 234 $. Sur ce total, le gouvernement fédéral avait versé 310 117 $, soit 36 p. 100, et la province 546 117 $, soit 64 p. 100. En tout, 65 accords ont été conclus pendant la période de référence, dont 16 (25 p. 100) qui ont été financés conjointement par les deux paliers de gouvernement. Sur les 49 projets restants, 32 (49 p. 100) ont été financés par la province et 17 (51 p. 100) par le gouvernement fédéral.

Le proportion relativement faible d'interventions financées conjointement par rapport aux interventions financées unilatéralement par l'un ou l'autre palier de gouvernement doit être examinée de plus près. Dans de nombreuses interventions financées par l'un ou l'autre palier seulement, la valeur globale du contrat était relativement faible. Les consultants avaient donc pris l'habitude, dans de telles circonstances, de s'entendre pour qu'un seul palier de gouvernement assure le financement, pour simplifier les procédures administratives. C'est là un indicateur beaucoup plus solide du degré de collaboration entre les deux paliers de gouvernement que la proportion elle-même ne l'indiquerait.

De l'avis des consultants interrogés, si les dépenses du programme ont été plus faibles que prévu, cela s'explique par les facteurs qui entrent en jeu lorsqu'il s'agit de lancer un programme et de l'intégrer à la gamme des services qui peuvent être offerts pour répondre aux besoins cernés. Ces facteurs comprennent le temps qu'il faut aux employeurs pour apprendre l'existence du programme, comprendre dans quelle mesure il s'applique à leur situation, affecter les ressources qui représenteront leur contribution et finalement, élaborer une proposition qu'ils pourront ensuite soumettre. L'un des facteurs

essentiels mentionnés par les consultants, c'est que les employeurs ont généralement besoin d'au moins un cycle budgétaire pour affecter les ressources qu'ils devront contribuer au projet, ce qui prend normalement une année complète.

Lorsque l'employeur participait déjà à un projet du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie, certaines de ces étapes prenaient beaucoup moins de temps. Mais l'IRFA n'avait pas été conçue pour être dispensée en complément du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie. Par conséquent, dans la majorité des cas où le programme serait approprié, les employeurs auraient probablement besoin d'un cycle budgétaire complet, comme on l'a vu ci-dessus, avant d'être en mesure de présenter une proposition.

Tous les répondants ont indiqué que la rapidité de réponse était l'un des points forts de l'IRFA. Grâce à la détermination des représentants fédéraux et provinciaux, le processus de présentation des demandes et d'octroi des contrats s'est déroulé dans les délais prévus et n'a occasionné qu'un minimum d'inconvénients aux employeurs.

3.3 Résultats du programme

Q. 4 Le processus de mise en œuvre aurait-il pu être modifié pour que le programme donne de meilleurs résultats?

Selon les données, il n'y a pas eu de problèmes importants lorsqu'est venu le temps de définir les résultats attendus et de rendre des comptes à leur sujet. Les problèmes de rendement qui ont été relevés comprenaient notamment le cas d'un employeur qui, à cause surtout de contraintes opérationnelles dans le milieu de travail, n'a pas été en mesure d'offrir l'éventail complet de programmes de formation dans les délais prévus. Dans un deuxième cas, le CA a constaté que les travailleurs éprouvaient de la difficulté à comprendre le contenu de la formation. Dans les deux cas, il a été facile de définir et de résoudre le problème, par le biais de consultations entre les représentants fédéraux et provinciaux et l'employeur.

Q.5 Les résultats du programme se seraient-ils améliorés à plus long terme?

Il y a tout lieu de croire, selon des données provenant de deux sources, que les résultats du programme se seraient améliorés avec le temps. Dans le premier cas, un examen révèle que 31 p. 100 des ententes ont été conclues pendant la période de six mois allant d'août à décembre 1995. Dès mars 1996, le rythme auquel les ententes étaient signées avait presque quintuplé, passant de 3,5 par

mois au cours des six premiers mois à 15 par mois au cours des trois derniers mois du programme. De plus, l'élaboration et la mise en œuvre d'une procédure conjointe pour la présentation des demandes et l'octroi des contrats auraient probablement permis de résoudre un grand nombre des problèmes administratifs internes auxquels ont fait face les représentants fédéraux et provinciaux.

La deuxième source, ce sont les entrevues, qui confirment-elles aussi que les résultats du programme se seraient améliorés au fil du temps. Les représentants des employeurs et des travailleurs qui ont été interviewés ont été unanimes pour dire qu'ils appuyaient les objectifs du programme, la façon dont il a été mis en œuvre, son intérêt pour l'employeur et, en particulier, son intérêt immédiat pour les employés, et pour affirmer qu'ils étaient tout à fait d'accord avec ces éléments. Les consultants, quant à eux, sont d'avis qu'un programme permanent de cette nature serait nécessaire. Beaucoup ont signalé qu'ils avaient continué de recevoir de nombreuses demandes de renseignements au sujet du programme longtemps après sa fin.

3.4 Répercussions pour la programmation future

Q.6 Quels facteurs sont à l'origine de l'annulation du programme dans le cadre de l'Initiative stratégique?

Divers facteurs ont été cités pour expliquer pourquoi le programme avait été supprimé. La raison la plus courante concernait les pressions budgétaires auxquelles la province a dû faire face à l'époque. Selon la majorité des représentants fédéraux et provinciaux, l'IRFA était considérée comme un programme discrétionnaire qui ne correspondait pas aux priorités budgétaires fondamentales du ministère. Par conséquent, il était plus facile d'y mettre fin qu'à des programmes intégrés à ses budgets de base.

Un deuxième facteur a été mentionné, à savoir la perception selon laquelle des délais plus longs que prévu pour l'affectation des fonds du programme aient été un signe démontrant que le programme ne présentait pas d'intérêt aux yeux de la population cible et qu'il pouvait donc être supprimé sans répercussions importantes sur cette population. Cette perception se retrouvait surtout chez certains gestionnaires fédéraux et provinciaux qui avaient des responsabilités budgétaires mais qui ne participaient pas directement à la gestion ou à la prestation du service.

Le troisième facteur a trait à la divergence entre l'objectif consistant à fournir une formation axée sur le travail et l'objectif consistant à offrir des services d'adaptation dans le milieu de travail. Depuis quelque temps, DRHC se retirait graduellement du financement de la formation axée sur le travail, pour se

concentrer plutôt sur la fourniture de services d'adaptation. Les représentants de DRHC reconnaissaient la valeur de la formation, mais à leurs yeux, le volet d'adaptation de l'IRFA était très certainement le plus important des deux. Même s'il est reconnu que de tels services d'adaptation n'ont pas été offerts dans le cadre de l'IRFA, ils n'en sont pas moins demeurés une priorité importante dans les objectifs de DRHC.

Les gestionnaires du MHFT, quant à eux, étaient d'avis que les employeurs, conformément au mandat du programme, devaient d'abord communiquer avec les établissements d'enseignement postsecondaire et tenter de négocier la formation avec eux. C'est seulement s'il était établi que l'établissement d'enseignement n'était pas en mesure de fournir le service dans les conditions prévues que d'autres options pouvaient être envisagées en matière de formation.

Les gestionnaires de DRHC n'étaient pas d'accord avec les gestionnaires du MHFT au sujet du rôle des établissements d'enseignement dans le processus de présentation des demandes. Aux yeux des gestionnaires de DRHC, l'exigence selon laquelle il fallait communiquer avec les établissements postsecondaires donnait à ceux-ci le droit de premier refus au sujet de la fourniture de la formation. À leur avis, la plupart des propositions soumises par les établissements d'enseignement étaient beaucoup plus coûteuses que les propositions provenant d'autres sources, et étaient moins bien adaptées aux besoins du milieu visé. Selon les gestionnaires de DRHC, la consultation obligatoire des établissements d'enseignement était une étape inutile qui prenait trop de temps et qui entravait la capacité de répondre rapidement à la situation.

De l'avis de certains consultants du MHFT, les établissements postsecondaires n'étaient pas satisfaits du processus non plus. Un grand nombre des contrats de formation ont été attribués à des fournisseurs autre que les établissements d'enseignement postsecondaire, pour les raisons citées. Même si l'IRFA était un programme distinct ayant ses propres objectifs, elle semble avoir souffert de ne pas s'être suffisamment démarquée des programmes précédents, du moins aux yeux des participants.

Comme le programme n'a pas véritablement mis l'accent sur les mesures d'adaptation et qu'il n'a pas fait appel autant que prévu aux établissements d'enseignement postsecondaire pour offrir la formation en milieu de travail, il a pu donner l'impression d'être strictement une initiative de formation qui avait pour objet de subventionner les entreprises. Cette perception est incompatible avec l'objet initial du programme.

4.0 CONCLUSIONS

4.1 Conception et mise en œuvre du programme

Il y a consensus parmi les répondants, qui affirment que le problème que l'IRFA était censée régler avait été correctement défini et que la solution proposée y correspondait bien.

La coordination du programme et des procédures administratives entre les organismes de financement était la plupart du temps cohérente.

Les gestionnaires de programme et les personnes directement responsables de sa mise en œuvre ont réussi à concilier les divergences entre les systèmes administratifs du fédéral et de la province. Grâce à la détermination des représentants fédéraux et provinciaux, le processus de présentation des demandes et d'octroi des contrats s'est déroulé dans les délais prévus et n'a occasionné qu'un minimum d'inconvénients pour les employeurs.
Les ressources disponibles étaient adéquates pour répondre à la demande initiale et auraient très vraisemblablement continué de l'être si le programme s'était poursuivi.

Dans trois des quatre sites examinés, les employeurs et les travailleurs qui ont profité des services représentaient nettement la population visée. Dans le cadre du quatrième contrat, on peut penser que les travailleurs visés étaient moins susceptibles de subir le contrecoup négatif immédiat de changements dans le milieu de travail.

Le niveau des dépenses aux premières étapes du programme a été beaucoup plus faible que ne l'avaient prévu les cadres supérieurs du MEHF et de DRHC. Ces niveaux inférieurs aux prévisions s'expliquent très probablement par des facteurs comme les délais dont les employeurs ont besoin pour :

- apprendre l'existence du programme;
- comprendre dans quelle mesure il s'applique à leur situation;
- affecter les ressources qui représenteront leur contribution; et
- élaborer une proposition qu'ils pourront ensuite soumettre.

Un programme de ce genre doit être exploité pendant au moins une année complète qui coïncide avec un cycle budgétaire intégral avant que l'on puisse déterminer de façon fiable son niveau d'acceptation dans la population cible.

4.2 Résultats du programme

Les résultats du programme se seraient très vraisemblablement améliorés au fil du temps. Les représentants des employeurs et des travailleurs qui ont été interviewés ont été unanimes pour dire qu'ils appuyaient les objectifs du programme, la façon dont il a été mis en œuvre, son intérêt pour l'employeur et, en particulier, son intérêt immédiat pour les employés, et pour affirmer qu'ils étaient tout à fait d'accord avec ces éléments. Les consultants, quant à eux, sont d'avis qu'un programme permanent de cette nature serait nécessaire. Beaucoup ont signalé qu'ils avaient continué de recevoir de nombreuses demandes de renseignements au sujet du programme longtemps après sa fin.

4.3 Répercussions pour l'avenir

On a constaté une divergence systématique qui n'a jamais été réglée entre les deux objectifs du programme, l'un consistant à offrir de la formation axée sur le travail, l'autre à fournir des services d'adaptation dans les milieux de travail. La province voulait promouvoir des liens plus étroits entre les établissements d'enseignement postsecondaire, à titre de fournisseurs de formation, et les employeurs qui offraient de la formation axée sur le milieu de travail. Cet intérêt de la part de la province semble découler du programme d'IRF précédemment exploité par la Division de l'enseignement supérieur du MHFT. Par ailleurs, même si DRHC reconnaissait l'intérêt de la formation, le ministère ne s'est pas intéressé autant que la province au rôle que les établissements d'enseignement postsecondaire jouaient dans le processus de prestation. DRHC s'intéressait beaucoup plus à la prestation de services d'adaptation plus vastes.

Les deux parties n'ont pas été entièrement satisfaites de ces aspects particuliers des résultats du programme. Comme il n'était pas axé expressément sur l'adaptation et que les établissements postsecondaires n'ont pas joué le rôle prévu dans la fourniture de la formation axée sur le milieu de travail, le programme a commencé à être considéré comme une initiative visant strictement la formation qui tenait lieu de mécanisme de subvention pour les entreprises. Cette perception n'était pas compatible avec l'objet initial du programme.

Devant les exigences du remaniement des priorités et des pressions budgétaires au sein du gouvernement provincial, le programme n'a pas réussi à obtenir le soutien interne dont il avait besoin. La province s'en est donc retirée. Le gouvernement fédéral s'est alors retrouvé le seul fournisseur d'un service conjoint et, par conséquent, s'en est lui aussi retiré.
Il faut faire preuve de beaucoup de prudence quand on envisage d'utiliser un programme existant pour fournir des services selon une nouvelle formule. Il

convient d'examiner de près les objectifs du programme de même que le mécanisme de prestation des services pour déterminer s'il y a des faiblesses ou des incohérences dans sa conception. Il faut également examiner les procédures de près et les formuler clairement avant de pouvoir considérer que le programme est prêt à être mis en œuvre. De telles précautions s'imposent pour éviter que les attentes et les suppositions ayant eu trait au programme dans sa forme initiale ne soient reportées sur le programme dans sa forme révisée.

INTERVENTION RAPIDE DE FORMATION ET D'ADAPTATION (IRFA)

Rapport technique

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada
et
le Ministère de l'Éducation, des Habiletés et de la Formation
de la Colombie-Britannique

Février 1998

TABLE DES MATIÈRES

Annexe A - Protocole et questionnaire des entrevues auprès des membres du personnel du MHFT et de DRHC 3

Annexe B - Protocole et questionnaire des entrevues auprès des employeurs et des représentants des travailleurs 9

Annexe C - Sommaire des réponses aux entrevues 15

ANNEXE A

PROTOCOLE ET QUESTIONNAIRE DES ENTREVUES AUPRÈS DES MEMBRES DU PERSONNEL DU MHFT ET DE DRHC

ENTREVUES AUPRÈS DES MEMBRES DU PERSONNEL DU MHFT ET DE DRHC

Protocole

Bonjour, je m'appelle _____ et je vous téléphone au nom de Beaubear Management Consulting Ltd. Le ministère de l'Éducation, des Habiletés et de la Formation, en collaboration avec Développement des ressources humaines Canada, nous a chargés de faire une évaluation du programme Intervention rapide de formation et d'adaptation. Vous avez probablement déjà reçu une lettre qui expliquait l'objet de l'évaluation et qui précisait que nous allions vous appeler pour vous poser certaines questions au sujet de vos perceptions à l'égard du programme.

J'aimerais vous poser une série de questions au sujet de certains aspects du programme Intervention rapide de formation et d'adaptation qui prendront une trentaine de minutes. L'information que vous nous fournirez jouera un rôle important dans notre évaluation du programme. Elle sera intégrée aux réponses d'autres personnes que nous interviewons et les rapports qui en seront tirés présenteront des données agrégées seulement. Aucune remarque ne sera attribuée à un répondant en particulier; de cette façon, l'information que vous nous fournirez demeurera confidentielle.

Êtes-vous disposé(e) à faire l'entrevue maintenant?

Oui Non

Dans l'affirmative, poursuivez l'entrevue.

Dans la négative : À quel moment puis-je vous rappeler?

Cette évaluation porte sur la période d'août 1995 à mars 1996, lorsque le programme était administré conjointement par la Direction des programmes d'adaptation, Division du perfectionnement des compétences, ministère des Habiletés, de la Formation et du Travail, et par Développement des ressources humaines Canada.

Entrevues auprès des membres du personnel du MHFT et de DRHC

Questionnaire

1. À votre avis, quel était l'objet de l'IRFA?

2. Quelles procédures l'employeur devait-il suivre pour recevoir des fonds en vertu du programme?

3. À votre avis, ces procédures étaient-elles efficaces?

4. Quel protocole a été mis en œuvre pour coordonner les responsabilités entre Développement des ressources humaines Canada et le ministère des Habiletés, de la Formation et du Travail?

5. Le programme a-t-il contribué à résoudre le problème pour lequel il avait été conçu?

6. Dans quelle mesure les ressources disponibles correspondaient-elles aux besoins en matière de services?

7. Les personnes qui ont reçu des fonds dans le cadre du programme étaient-elles représentatives de la population visée?

8. Comment décririez-vous la régularité des communications entre les deux paliers de gouvernement qui administraient conjointement le programme?

9. Comment décririez-vous la régularité des communications entre les deux paliers de gouvernement qui administraient conjointement le programme et les candidats éventuels?

10. Comment le niveau réel des services fournis dans le cadre de l'IRFA se compare-t-il au niveau prévu de la demande?

11. Est-ce que des aspects du programme comme la présentation des demandes, l'octroi des contrats et le versement des fonds se sont déroulés dans les délais prévus?

12. La proportion des fonds fédéraux et provinciaux qui ont été consacrés à l'IRFA était-elle conforme aux attentes?

13. Est-ce que les objectifs des contrats étaient décrits en des termes suffisamment détaillés pour qu'on puisse déterminer s'ils avaient été réalisés ou non?

14. À votre connaissance, y a-t-il eu des problèmes de rendement dans l'exécution des contrats?

    Dans l'affirmative, passez à la question 15.

    Dans la négative, passez à la question 16.

15. Comment ces problèmes ont-ils été réglés?

16. À votre avis, le programme répondait-il à un besoin persistant?

    Dans l'affirmative, passez à la question 17.

    Dans la négative, passez à la question 18.

17. À vos yeux, quelle est l'ampleur du besoin auquel le programme était censé répondre?

18. Décrivez la réaction que l'on attendait de la population visée par le programme.

19. À votre avis, quels sont les facteurs qui sont à l'origine de l'annulation du programme?

20. À votre avis, quelles leçons peut-on tirer de cette initiative pour améliorer les programmes à l'avenir?

ANNEXE B

PROTOCOLE ET QUESTIONNAIRE DES ENTREVUES AUPRÈS DES EMPLOYEURS ET DES REPRÉSENTANTS DES TRAVAILLEURS

EMPLOYEURS ET REPRÉSENTANTS DES TRAVAILLEURS

Protocole

Bonjour, je m'appelle _____ et je vous téléphone au nom de Beaubear Management Consulting Ltd. Le ministère de l'Éducation, des Habiletés et de la Formation, en collaboration avec Développement des ressources humaines Canada, nous a chargés de faire une évaluation du programme Intervention rapide de formation et d'adaptation. Vous avez probablement déjà reçu une lettre qui expliquait l'objet de l'évaluation et qui précisait que nous allions vous appeler pour vous poser certaines questions au sujet de vos perceptions à l'égard du programme.

J'aimerais vous poser une série de questions au sujet de certains aspects du programme Intervention rapide de formation et d'adaptation qui prendront une trentaine de minutes. L'information que vous nous fournirez jouera un rôle important dans notre évaluation du programme. Elle sera intégrée aux réponses d'autres personnes que nous interviewons et les rapports qui en seront tirés présenteront des données agrégées seulement. Aucune remarque ne sera attribuée à un répondant en particulier; de cette façon, l'information que vous nous fournirez demeurera confidentielle.

Êtes-vous disposé(e) à faire l'entrevue maintenant?

Oui Non

Dans l'affirmative, poursuivez l'entrevue.

Dans la négative : À quel moment puis-je vous rappeler?

Cette évaluation porte sur la période d'août 1995 à mars 1996, lorsque le programme était administré conjointement par la Direction des programmes d'adaptation, Division du perfectionnement des compétences, ministère des Habiletés, de la Formation et du Travail, et par Développement des ressources humaines Canada.

EMPLOYEURS ET REPRÉSENTANTS DES TRAVAILLEURS

Questionnaire

1. À votre avis, quel était l'objet de l'IRFA?

2. Quelles procédures l'employeur devait-il suivre pour recevoir des fonds en vertu du programme?

3. À votre avis, ces procédures étaient-elles efficaces?

4. Comment décririez-vous la régularité des communications entre les deux paliers de gouvernement qui administraient conjointement le programme?

5. Est-ce que des aspects du programme comme la présentation des demandes, l'octroi des contrats et le versement des fonds se sont déroulés dans les délais prévus?

6. Est-ce que les objectifs des contrats étaient décrits en des termes suffisamment détaillés pour qu'on puisse déterminer s'ils avaient été réalisés ou non?

7. À votre connaissance, y a-t-il eu des problèmes de rendement dans l'exécution des contrats?

   Dans l'affirmative, passez à la question 8.

   Dans la négative, passez à la question 9.

8. Comment ces problèmes ont-ils été réglés?

9. À votre avis, le programme répondait-il à un besoin persistant?

   Dans l'affirmative, passez à la question 10.

   Dans la négative, passez à la question 11.

10. À vos yeux, quelle est l'ampleur du besoin auquel le programme était censé répondre?

11. Dans quelle mesure le programme a-t-il donné les résultats que vous en attendiez?

12. Les services fournis dans le cadre du programme ont-ils répondu à vos besoins à l'époque?

13. À votre avis, quelles leçons peut-on tirer de cette initiative pour améliorer les programmes à l'avenir?

ANNEXE C

SOMMAIRE DES RÉPONSES AUX ENTREVUES

GESTIONNAIRES / DIRECTEURS

1. À votre avis, quel était l'objet de l'IRFA?

Selon la majorité des répondants du MEHF, le principal but de l'IRFA était de fournir de l'aide, c.-à-d. de la formation, aux milieux de travail dont l'effectif était aux prises avec les répercussions importantes de licenciements imminents ou de changements technologiques ou encore avec les exigences des nouveaux débouchés sur le marché. Cette aide, qui devait être fournie rapidement, était censée représenter une réponse ponctuelle à des circonstances bien particulières.

Un but secondaire a été indiqué, c.-à-d. de tenter d'encourager des liens plus étroits entre les besoins en matière de formation des employeurs et la capacité des établissements postsecondaires d'y répondre.

Selon une minorité des gestionnaires du MHFT, le programme avait un troisième but, celui d'offrir des services d'adaptation supplémentaires aux familles des travailleurs qui subissaient les répercussions de changements dans le milieu de travail.

Les gestionnaires de DRHC ont répondu que l'objet du programme était de répondre rapidement aux besoins de formation dans les milieux de travail qui devaient s'adapter à des changements de grande envergure comme la restructuration ou l'élimination d'emplois. Le programme était conçu pour répondre aux besoins immédiats des travailleurs de même qu'aux besoins pertinents de leur famille pendant le processus d'adaptation. Il avait également pour objet de stabiliser la situation d'emploi en permettant aux travailleurs d'assumer des responsabilités nouvelles ou différentes, ou encore de les aider à trouver un nouvel emploi dans un autre milieu.

2. Quelles procédures l'employeur devait-il suivre pour recevoir des fonds en vertu du programme?

De l'avis de la majorité des gestionnaires, les employeurs étaient tenus de définir leurs besoins dans le cadre d'une proposition à soumettre au consultant en adaptation de leur région. Aux fins de l'élaboration de cette proposition, l'employeur était tenu de communiquer avec les établissements d'enseignement postsecondaire pertinents de leur région pour déterminer s'ils étaient intéressés à fournir la formation envisagée et s'ils pouvaient la dispenser. Si l'établissement n'était pas en mesure de le faire, l'employeur pouvait alors aller chercher la formation auprès d'autres sources dans le secteur privé.

Le consultant en adaptation transmettait ensuite une copie de la proposition à son homologue de DRHC, et ensemble, ils en évaluaient le bien-fondé. Si la proposition répondait aux critères de financement du programme, un contrat distinct était établi, soit avec la province, soit avec le gouvernement fédéral, soit encore avec les deux paliers de gouvernement.

Une fois le contrat établi, l'employeur recevait, des deux paliers de gouvernement, l'information dont il avait besoin pour rendre des comptes au sujet du service dispensé. Les employeurs devaient remplir les deux formulaires séparément et les présenter au palier de gouvernement approprié.

Selon les gestionnaires, un formulaire commun et des procédures connexes conjointes pour l'octroi des contrats ont été élaborés pendant la durée du programme, mais n'ont pu être implantés avant le printemps de 1996. Peu après, le programme est revenu à la formule initiale de l'IRF et a été confié à la Division de l'enseignement supérieur, puis la province a cessé de le mettre en œuvre conjointement, ce qui avait été l'une des caractéristiques de l'IRFA.

Un répondant a indiqué que la province demandait à l'employeur de communiquer avec des collèges d'enseignement pour leur donner le droit de premier refus avant de s'adresser à d'autres services de formation.

3. À votre avis, ces procédures étaient-elles efficaces?

La plupart des gestionnaires étaient d'avis que les procédures avaient été très efficaces, en dépit des efforts considérables qu'il a fallu déployer au début du programme pour établir des attentes claires sur la façon dont les services seraient coordonnés. Il avait été déterminé que l'un ou l'autre palier de gouvernement pouvait être le premier point de contact et que, dès qu'il recevrait une demande d'un employeur, le représentant fédéral ou le représentant provincial en informerait son homologue et continuerait de coordonner les activités pendant la durée du contrat.

Les gestionnaires ont également affirmé qu'à leur niveau, ils avaient déjà établi de bonnes relations de travail entre les deux paliers de gouvernement pour l'exploitation du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie, ce qui a grandement facilité leur collaboration dans le cadre du programme.

Les gestionnaires étaient bien conscients de la divergence entre les objectifs du gouvernement fédéral et ceux de la province dans le cadre du programme. DRHC accordait beaucoup plus d'importance à l'aspect adaptation du programme, et même si le Ministère reconnaît que l'IRFA n'a pas dispensé de services de ce genre, ils n'en sont pas moins demeurés une grande priorité dans les objectifs.

Les gestionnaires du MHFT étaient d'avis que, conformément au mandat du programme, les employeurs devaient d'abord communiquer avec les collèges et tenter de négocier avec eux pour qu'ils fournissent la formation. S'il était déterminé que le collège n'était pas en mesure d'offrir le service dans les conditions prévues, alors d'autres options pouvaient être envisagées en matière de formation.

Les gestionnaires de DRHC n'étaient pas du même avis en ce qui concerne le rôle des collèges dans le processus de présentation des demandes. Selon eux, si les employeurs devaient communiquer avec les collèges, c'était pour leur donner le droit de premier refus au sujet de la formation. À leur avis, la plupart des propositions présentées par les collèges étaient beaucoup plus coûteuses que les propositions d'autres sources et moins bien adaptées aux besoins particuliers du milieu de travail en question. Les gestionnaires de DRHC voyaient généralement la participation obligatoire des collèges comme une étape inutile qui prenait beaucoup de temps et qui entravait la capacité de réagir rapidement à une situation donnée.

De l'avis général, les procédures donnaient de bons résultats du point de vue des employeurs, mais à l'interne, il y a eu certains problèmes importants. Avant la mise en œuvre de l'IRFA, les bureaux locaux des CRHC avaient l'habitude de recevoir et de traiter eux-mêmes les demandes d'aide en matière de formation. Une fois l'IRFA implantée, ils devaient communiquer avec le consultant des SMT avant d'aller de l'avant ou donner suite à une nouvelle demande que le consultant avait négociée avant de communiquer avec eux. Comme le pouvoir de signer les contrats continuait de relever des CRHC, le degré de coordination nécessaire a soulevé certaines difficultés, autant pour les consultants des SMT que pour les CRHC. En dépit des difficultés qui ont surgi, les intervenants étaient déterminés à obtenir de bons résultats et de l'avis des gestionnaires, les personnes chargées de la mise en œuvre du programme y ont bien réussi.

4. Quel protocole a été mis en œuvre pour coordonner les responsabilités entre Développement des ressources humaines Canada et le ministère des Habiletés, de la Formation et du Travail?

Selon le protocole de coordination des responsabilités, la personne qui recevait la demande devait en fournir immédiatement une copie à son homologue de l'autre palier de gouvernement, et les deux examinaient ensuite conjointement le bien-fondé de la proposition. Si cette dernière répondait aux critères des deux paliers de gouvernement, un contrat distinct était établi entre les deux paliers et l'employeur. La proportion des fonds qui allait être fournie par chaque palier de gouvernement était ensuite déterminée et indiquée dans le contrat pertinent.

Dans le cas du gouvernement provincial, le consultant en adaptation qui recevait la proposition avait le pouvoir de signer et pouvait conclure un contrat au nom de la province. Dans le cas de DRHC, la proposition pouvait être adressée au CRHC local ou au consultant des SMT. Si c'était le consultant des SMT qui la recevait, il pouvait en examiner le bien-fondé et assurer la liaison avec son homologue provincial. Si, à l'issue de cette consultation, il était déterminé que la proposition

répondait aux critères du gouvernement fédéral ou des deux paliers de gouvernement, le consultant, qui n'avait pas de pouvoir de signer, devait la soumettre au CRHC avec une recommandation de financement. Si le gestionnaire du CRHC local était d'accord avec la recommandation, la proposition était approuvée, un contrat était conclu et il était administré depuis le bureau local du CRHC.

Si la proposition était adressée au CRHC local, le consultant des SMT en était informé et il assurait la liaison avec son homologue provincial; le processus se déroulait ensuite comme ci-dessus.

Au niveau du programme, le protocole était simple, en ce sens que la personne qui recevait la requête en informait ses homologues. Après quoi, ils se concertaient pour déterminer le bien-fondé de la proposition et, en fin de compte, si elle était acceptée, pour conclure un contrat.

Au niveau des gestionnaires, le protocole était également simple, en ce sens que l'objet du programme semblait clair, que les fonds nécessaires à son exploitation étaient disponibles et que les procédures étaient déjà en place ou qu'elles étaient en train d'être élaborées.

Au niveau de la direction, la coordination des responsabilités était chaotique, en ce sens que le programme a traversé trois étapes distinctes :

Première étape :	La province a mis en œuvre indépendamment une IRF axée sur la formation dispensée par les établissements postsecondaires. Il n'y avait pas de volet d'adaptation.
Deuxième étape :	En plein milieu d'un exercice financier, l'IRF a été confiée à une autre division du Ministère, on lui a ajouté un volet d'adaptation, on l'a renommée IRFA et elle a commencé à être mise en œuvre conjointement par le gouvernement fédéral et la province.
Troisième étape :	L'IRFA a été confiée à nouveau à la division qui en avait la responsabilité à l'origine, le volet de l'adaptation a été éliminé et le programme a fini par être annulé.

5. Le programme a-t-il contribué à résoudre le problème pour lequel il avait été conçu?

De l'avis des gestionnaires du MHFT, le programme avait commencé à régler le problème pour lequel il avait été conçu, mais divers facteurs l'ont empêché de répondre complètement à cet objectif.

Le premier de ces facteurs, c'est que le programme a été transféré à court préavis à la Division du perfectionnement des compétences, en plein milieu de l'exercice

financier. La Division a donc eu très peu de temps pour faire les préparatifs nécessaires pour l'intégrer à ses procédures. En outre, le programme était conçu pour être mis en œuvre conjointement avec le gouvernement fédéral, de sorte qu'il a fallu un certain temps pour que cette façon de procéder soit bien comprise et appliquée dans les faits. De l'avis des gestionnaires du MHFT, les procédures conjointes nécessaires pour la coordination de la prestation des services commençaient à peine à être implantées lorsque le programme a été soudainement transféré à une autre division, peu de temps après le début de l'exercice financier. Quelques mois après le transfert, le programme a été annulé purement et simplement.

Comme la formation offerte dans le cadre du programme était dispensée aux employés dans les milieux de travail aux prises avec des problèmes d'adaptation, le programme semble avoir répondu aux besoins cernés. Cependant, il n'a pas réussi à étendre la composante d'adaptation aux familles et aux collectivités comme cela avait été prévu.

6. Dans quelle mesure les ressources disponibles correspondaient-elles aux besoins en matière de services?

Au début, les demandes de financement présentées dans le cadre du programme n'ont pas été aussi nombreuses que prévu. Les employeurs ont généralement besoin d'un certain temps pour apprendre l'existence d'un programme, bien en comprendre la nature et voir comment il peut répondre à leurs besoins actuels ou futurs, et finalement établir un budget pour financer leur part des frais dans le cadre d'un programme à coûts partagés comme l'IRFA. Ces étapes nécessitent un certain temps, parfois jusqu'à une année. Comme il a fallu un certain temps avant que les employeurs apprennent l'existence du programme et mettent en place les moyens nécessaires pour s'en prévaloir, le programme a distribué beaucoup moins d'argent que prévu.

7. Les personnes qui ont reçu des fonds dans le cadre du programme étaient-elles représentatives de la population visée?

Les gestionnaires du MHFT sont d'avis que le programme a véritablement fourni des services à la clientèle visée.

Les gestionnaires de DRHC, quant à eux, estiment que dans certains cas, les services fournis étaient axés trop étroitement sur la formation et que les services d'adaptation qui étaient censés être offerts dans le cadre du programme ne l'ont généralement pas été.

Selon la plupart des répondants, il semble que le programme ait aidé les employeurs en ce qui concerne l'adaptation du milieu de travail. Cependant, les activités visant à élargir la capacité d'emploi ou à empêcher des licenciements imminents ont été plus nombreuses que les activités visant à aider des travailleurs qui avaient déjà perdu leur emploi. Les interventions de ce genre, même si on en

reconnaît l'intérêt et qu'elles correspondent aux critères du programme, sont généralement moins essentielles ou moins intensives que les mesures qui avaient été envisagées lorsque le programme a été élaboré.

8. Comment décririez-vous la régularité des communications entre les deux paliers de gouvernement qui administraient conjointement le programme?

La majorité des gestionnaires, tant de DRHC que du MHFT, pensaient que les communications gouvernementales à leur niveau étaient très régulières, tout comme les communications sur le terrain entre les consultants et les employeurs.

Une minorité pensait que les communications ont souffert du fait que le gouvernement fédéral s'intéressait davantage aux services d'adaptation, tandis que le gouvernement provincial mettait davantage l'accent sur la formation, ce qui a donné lieu à un certain manque de constance dans les communications.

9. Comment décririez-vous la régularité des communications entre les deux paliers de gouvernement qui administraient conjointement le programme et les candidats éventuels?

Les gestionnaires de DRHC et ceux du MHFT sont d'avis que les communications entre les employeurs et les consultants des deux paliers de gouvernement étaient également très régulières.

10. Comment le niveau réel des services fournis dans le cadre de l'IRFA se compare-t-il au niveau prévu de la demande?

Le niveau global d'activité du programme, mesuré en fonction du total des fonds fédéraux et provinciaux attribués aux projets approuvés dans le cadre de l'IRFA, a été beaucoup moindre que prévu. Certains cadres supérieurs pensent également que le programme n'a pas été commercialisé correctement, ce qui a occasionné des retards dans la participation. De l'avis des consultants qui offraient directement les services, si les employeurs ont été lents à commencer à demander des fonds au programme, c'est qu'il leur a fallu un certain temps pour apprendre l'existence du programme, comprendre dans quelle mesure il pouvait s'appliquer à leur situation et prendre les moyens nécessaires pour assumer les dépenses qu'ils devraient engager.

L'une des principales dépenses des employeurs qui veulent répondre à ce genre de besoins est le salaire des travailleurs qui participent à des programmes de formation. Ce genre de dépenses n'était pas admissible au financement par l'IRFA, de sorte qu'un certain nombre d'employeurs ont choisi de ne pas s'en prévaloir.

11. Est-ce que des aspects du programme comme la présentation des demandes, l'octroi des contrats et le versement des fonds se sont déroulés dans les délais prévus?

Le processus d'octroi des contrats a respecté les délais prévus. Les propositions étaient examinées dès qu'elles arrivaient et si elles répondaient aux critères, on pouvait rapidement s'entendre sur l'opportunité de présenter une proposition. La proposition pouvait, à son tour, donner lieu à la signature d'un contrat qui allait ensuite être exécuté.

Ces aspects du programme ont respecté les délais prévus, en dépit des obstacles importants que représentaient l'incompatibilité des systèmes administratifs du gouvernement fédéral et de la province. Étant donné les procédures administratives différentes qui étaient appliquées selon le palier de gouvernement, il y a eu en fait deux composantes séparées régissant les contrats, les demandes et les rapports. Pour éviter les complications et les chevauchements qui en résultaient, un formulaire commun pour la présentation des demandes et des procédures connexes conjointes ont été élaborés. Cependant, le formulaire commun n'a pas été utilisé à grande échelle avant que le programme ne soit transféré à une autre division du gouvernement provincial.

12. La proportion des fonds fédéraux et provinciaux qui ont été consacrés à l'IRFA était-elle conforme aux attentes?

Les gestionnaires, autant de DRHC que du MHFT, avaient l'impression que les proportions du financement assumées par chaque palier de gouvernement avaient été à peu près égales pendant la durée de l'IRFA. En général, la province y a consacré plus d'argent que le gouvernement fédéral pendant les premières étapes du programme conjoint. Pendant plusieurs mois après que la province se soit retirée du programme, le gouvernement fédéral a continué de conclure des contrats unilatéraux en vertu de l'IRFA. En novembre 1996, la contribution globale de DRHC était à peu près égale à celle du MHFT.

13. Est-ce que les objectifs des contrats étaient décrits en des termes suffisamment détaillés pour qu'on puisse déterminer s'ils avaient été réalisés ou non?

La définition des objectifs des contrats n'a pas posé de problème, puisqu'ils avaient toujours pour objet de dispenser des services précis de formation, dans des milieux précis, pendant une durée prédéterminée.

14. À votre connaissance, y a-t-il eu des problèmes de rendement dans l'exécution des contrats?

Selon les gestionnaires de DRHC et du MHFT, il n'y a pas eu de grands problèmes de rendement. Dans un cas, la formation a été dispensée, mais a dû être retardée pour diverses raisons. Cela a provoqué certains problèmes administratifs, mais les exigences du contrat ont fini par être respectées.

15. Comment ces problèmes ont-ils été réglés?

Cette question ne s'appliquait pas, étant donné la réponse à la question précédente.

16. À votre avis, le programme répondait-il à un besoin persistant?

Les gestionnaires ont affirmé qu'un programme de ce genre, qui est en mesure de réagir rapidement à des circonstances données et qui peut être offert conjointement par les deux paliers de gouvernement, sera toujours nécessaire.

Les personnes chargées de la prestation du service ont cité différents éléments démontrant que le programme continuait d'être nécessaire, notamment le nombre croissant de milieux de travail qui doivent relever des défis de taille pour s'adapter aux changements des conditions économiques et du marché, le nombre incessant de demandes de renseignements de la part d'employeurs qui cherchent de l'aide pour relever des défis ainsi que les avantages qu'il y a à aider les employeurs à investir dans la formation de leurs employés.

17. À vos yeux, quelle est l'ampleur du besoin auquel le programme était censé répondre?

Diverses opinions ont été exprimées en réponse à cette question :

Pendant quelque temps, DRHC avait commencé à se retirer des activités axées sur la formation chez l'employeur, et si le Ministère a accepté de participer à l'IRFA, c'était à condition que celle-ci offre des services d'adaptation plus vastes et plus exhaustifs. Cependant, l'IRFA n'a pas offert les services d'adaptation prévus, et avec le temps, l'écart s'est creusé entre les attentes et les réalisations. Il devenait donc de plus en plus difficile, du point de vue de DRHC, de justifier la poursuite du programme.

Selon les perceptions des répondants, les besoins, lorsqu'ils se manifestent dans une situation en particulier, sont significatifs. Ils ne sont pas omniprésents, mais lorsqu'ils surgissent, ils sont importants. En pareilles circonstances, il faut mettre en œuvre des mesures adaptées à la situation et qui peuvent être appliquées rapidement.

Selon une autre perception, il faudrait intervenir directement dans les milieux de travail où un certain nombre de travailleurs doivent faire face à des licenciements ou

à la menace de licenciements imminents. Dans le cadre du système actuel, c'est à l'individu qu'il incombe de trouver l'aide dont il peut se prévaloir et de présenter les demandes pertinentes.

Cependant, cette formule présente diverses lacunes. Premièrement, un système qui attend que ce soit l'individu qui fasse les premiers pas n'est pas vraiment susceptible de s'intéresser au transfert éventuel des compétences acquises dans un milieu de travail, pas plus qu'il ne sera en mesure de reconnaître ce transfert ou de l'évaluer. Deuxièmement, pour diverses raisons, l'individu pourra ou non donner suite au processus de recherche ou de présentation d'une demande afin d'exploiter au maximum le transfert éventuel des compétences. Finalement, même si l'individu fait la recherche et présente une demande, rien ne garantit qu'il recevra l'aide dont il a besoin. En l'absence d'un programme dont le mandat est de rechercher les possibilités d'adaptation dans le milieu de travail et d'y donner suite, il est peu probable, compte tenu des obstacles à franchir dans le système, que l'individu et, de façon plus générale, l'effectif soient capables de tirer profit d'éléments comme le transfert éventuel des compétences.

18. Décrivez la réaction que l'on attendait de la population visée par le programme.

Aucune réponse significative n'a été recueillie à l'égard de cette question.

19. À votre avis, quels sont les facteurs qui sont à l'origine de l'annulation du programme?

En août 1996, le gouvernement provincial, aux prises avec un déficit budgétaire, cherchait des endroits où il pourrait réduire ses dépenses.

L'IRFA était considérée comme un mécanisme d'octroi de subventions aux entreprises, et n'était donc pas compatible avec l'objet initial du programme.

Lorsque le programme a été retransféré à la Division de l'enseignement supérieur, on lui a redonné le mandat initial que la province avait établi pour l'IRF, c.-à-d. de répondre aux demandes de financement de programmes de formation qui étaient présentées par des collèges et des établissements d'enseignement. Aux yeux de DRHC, cette formule n'était pas compatible avec le mandat en vertu duquel l'IRFA avait été établie à titre d'initiative conjointe fédérale-provinciale. Comme la Division de l'enseignement supérieur n'était pas intéressée à collaborer avec DRHC à la prestation conjointe des services, le gouvernement fédéral a continué de financer unilatéralement un certain nombre de projets successifs. En novembre 1996, la décision de mettre fin complètement au programme a été prise.

Le programme était dorénavant considéré comme un mécanisme de financement pur et simple de la formation qui n'avait pas de volet important d'adaptation, et il ne répondait pas aux objectifs des initiatives stratégiques. Il a donc été aboli.

20. À votre avis, quelles leçons peut-on tirer de cette initiative pour améliorer les programmes à l'avenir?

De l'avis de certains gestionnaires, il faut prévoir des délais d'élaboration plus longs pour les programmes conjoints, pour que tous les objectifs soient clairement compris et les procédures clairement établies, que les objectifs soient appuyés, que les bénéficiaires du service n'aient à traiter qu'avec une seule personne, peu importe que ce soit au niveau fédéral ou au niveau provincial; il faut également prévoir suffisamment de temps pour faire connaître le programme aux candidats éventuels et leur donner la chance de faire les préparatifs nécessaires pour s'en prévaloir.

Il faut, dès les premières étapes de l'élaboration et de la conception du programme, que les deux paliers de gouvernement y travaillent de concert.

Prendre un programme existant et tenter de le modifier en fonction d'un nouveau mandat ne peut que causer des problèmes et l'issue ne sera vraisemblablement pas satisfaisante.

Il faut intégrer pleinement la conception du programme à l'idée de base et aux objectifs.

Les attentes et les méthodes de commercialisation, de promotion et de prestation du programme doivent être élaborées conjointement et il faut veiller constamment à ce que les initiatives conjointes et les initiatives unilatérales soient conformes aux attentes et aux méthodes prévues à l'origine.

La décision d'accorder un traitement préférentiel aux collèges dans le processus de présentation des demandes a été une décision prise unilatéralement par la province avec laquelle les représentants du gouvernement fédéral n'étaient pas d'accord. De l'avis des représentants fédéraux au sein du comité de gestion, le programme s'est ainsi écarté des objectifs originaux, ce qui est une des grandes raisons expliquant pourquoi le programme n'a pas été en mesure de remplir la partie de son mandat qui concernait l'adaptation.

CONSULTANTS EN ADAPTATION ET CONSULTANTS DES SERVICES AU MARCHÉ DU TRAVAIL

1. À votre avis, quel était l'objet de l'IRFA?

L'IRFA a été conçue premièrement pour répondre aux demandes en matière d'ajustement de l'effectif et deuxièmement pour encourager et aider les employeurs à investir dans la formation; en outre, elle constituait un moyen et un incitatif pour amener les établissements d'enseignement postsecondaire à renforcer leur capacité d'offrir de la formation axée sur le milieu de travail.

2. Quelles procédures l'employeur devait-il suivre pour recevoir des fonds en vertu du programme?

Les employeurs devaient présenter une proposition expliquant pourquoi le service était nécessaire et la nature particulière de la formation qui serait offerte. Il existait un formulaire de demande qui n'était cependant pas indispensable, puisqu'un contrat pouvait être conclu à partir de la proposition présentée par l'employeur.

Il suffisait de s'adresser à un consultant en adaptation ou à un consultant des Services au marché du travail, qui allait assumer la responsabilité de coordonner le processus à partir de ce premier contact.

Selon la majorité des répondants, les contacts avec DRHC avaient été établis dans la foulée de sa participation au Service d'aide à l'adaptation de l'industrie. La procédure pouvait comprendre la présentation d'une demande sur le formulaire officiel ou l'élaboration d'une proposition soumise soit au consultant des SMT, soit au bureau local du CRHC. Des délibérations avaient ensuite lieu entre DRHC, que représentait le consultant des SMT ou le bureau local du CRHC, et l'homologue provincial, c.-à-d. le conseiller en adaptation du MHFT. Les propositions devaient d'abord être approuvées par le CRHC local, puis elles étaient soumises à la région, pour approbation finale.

3. À votre avis, ces procédures étaient-elles efficaces?

En général, la procédure a donné de bons résultats, sous certaines réserves.

La tâche de coordonner la prestation des services avec les consultants des SMT et les procédures de DRHC étaient tellement compliquées que certains consultants en adaptation ont tout simplement évité de recourir au programme.

L'importance qui était accordée à la formation et au genre de formation qui pouvait être financé a représenté une contrainte pour le programme, en ce sens que la seule formation admissible était la formation axée sur le milieu de travail.

L'exigence voulant que l'employeur assume la moitié des frais a découragé certains employeurs de participer au programme.

Dans de nombreux cas, les établissements postsecondaires n'étaient pas en mesure de répondre adéquatement aux besoins en formation de l'employeur. Après certains retards, c'est finalement un autre établissement, généralement du secteur privé, qui fournissait la formation prévue dans le contrat.

Le gouvernement fédéral et la province n'envisageaient pas de la même façon l'aspect formation par rapport à l'aspect adaptation du programme. Le gouvernement fédéral accordait une très grande priorité à la composante d'adaptation de l'intervention, et ne considérait la formation que comme un moyen à mettre en œuvre dans le processus d'adaptation. La province, quant à elle, était beaucoup plus intéressée à tenter d'inculquer une culture de la formation dans le marché du travail et voulait également amener les collèges à apprendre à réagir de façon plus rapide et plus souple aux besoins définis par l'employeur sur le marché du travail.

4. Quel protocole a été mis en œuvre pour coordonner les responsabilités entre Développement des ressources humaines Canada et le ministère des Habiletés, de la formation et du travail?

Les consultants des SMT et consultants en adaptation avaient la responsabilité de faire en sorte que leurs homologues soient informés de la proposition. Dans certains cas, le financement était assumé conjointement, et dans d'autres cas, unilatéralement. Les consultants en adaptation étaient autorisés à signer les contrats pour le compte du MHFT et les CRHC étaient autorisés à signer les contrats pour DRHC.

5. Le programme a-t-il contribué à résoudre le problème pour lequel il avait été conçu?

Selon les premières indications, le programme commençait à régler les problèmes pour lequel il avait été conçu, mais l'IRFA a été annulée avant que l'on puisse tirer des conclusions claires sur sa réussite ou son échec à cet égard. Les répondants

estimaient généralement qu'en dépit des difficultés qu'il a présenté, le programme répondait aux besoins auxquels il était censé répondre.

6. Dans quelle mesure les ressources disponibles correspondaient-elles aux besoins en matière de services?

Les opinions étaient partagées à ce sujet.

Des problèmes de démarrage se sont traduits par des dépenses moindres que prévu.

Comme l'IRFA a été annulée de façon prématurée, il n'y a pas eu suffisamment de temps pour répartir adéquatement les fonds existants.

En général, les ressources disponibles ont permis de répondre aux besoins en matière de services.

7. Les personnes qui ont reçu des fonds dans le cadre du programme étaient-elles représentatives de la population visée?

Les opinions étaient partagées à ce sujet.

Dans certains cas, des employeurs ont reçu du financement à l'égard d'activités de formation pouvant être jugées marginales par rapport aux critères de l'IRFA.

D'autres sont d'avis que les fonds ont été consacrés aux cas qui répondaient aux critères du programme.

Comme le programme a été annulé de façon prématuré, cela a entravé sa capacité de viser expressément la population cible.

Le droit de premier refus consenti aux collèges a généralement eu pour effet de favoriser les grandes industries comptant un grand nombre d'apprenants qui avaient déjà une relation de travail avec le collège. Il a également eu pour effet de décourager les petites et moyennes entreprises dont le nombre d'apprenants était moindre et que les collèges étaient beaucoup moins intéressés à desservir. Par conséquent, la plupart des fonds sont allés aux grandes industries.

Du point de vue de la province, le programme n'a peut-être pas répondu à l'objectif secondaire qui était d'amener les établissements d'enseignement postsecondaire à participer plus pleinement à la formation axée sur des milieux de travail particuliers.

8. Comment décririez-vous la régularité des communications entre les deux paliers de gouvernement qui administraient conjointement le programme?

Les communications entre les consultants en adaptation et les consultants des SMT se sont bien déroulées, mais les communications au sein de DRHC ont paru beaucoup plus compliquées. Les CRHC ne semblaient pas comprendre l'objet du programme ou sa clientèle cible. Par conséquent, ils ont eu tendance à poser des obstacles qui ont entravé le processus visant à en arriver à une entente et qui l'ont retardé inutilement. Dans l'ensemble, les communications étaient la plupart du temps régulières, sauf dans certains cas d'exception lorsque les intervenants ne s'entendaient pas pour décider si une proposition répondait ou non aux critères du programme.

9. Comment décririez-vous la régularité des communications entre les deux paliers de gouvernement qui administraient conjointement le programme et les candidats éventuels?

Les communications entre les deux paliers de gouvernement et les employeurs étaient régulières et généralement sans problème.

10. Comment le niveau réel des services fournis dans le cadre de l'IRFA se compare-t-il au niveau prévu de la demande?

Les problèmes de démarrage de l'IRFA ont fait que le niveau des services a été inférieur à la demande prévue.

Les consultants des SMT avaient tendance à considérer l'IRFA pratiquement comme un prolongement du genre de service offert dans le cadre du Service d'aide à l'adaptation industrielle. Par conséquent, ils ont eu tendance à la mentionner dans le cadre de discussions qui se tenaient dans ce contexte, plutôt que de la commercialiser comme un programme autonome. De plus, les consultants des SMT semblent penser que les employeurs ont besoin de beaucoup de temps pour comprendre un programme, déterminer s'il correspond à leurs besoins et, dans le cas d'initiatives de financement conjoint comme l'IRFA, trouver les ressources nécessaires.

Étant donné ces facteurs, il allait falloir un certain temps avant que le programme atteigne son erre. Cependant, au niveau provincial, la responsabilité du programme a été transférée à peu près huit mois après son début et, quelques mois après ce transfert, le programme a été annulé, de sorte que les délais n'ont pas été suffisants pour en arriver au volume prévu de projets actifs.

11. Est-ce que des aspects du programme comme la présentation des demandes, l'octroi des contrats et le versement des fonds se sont déroulés dans les délais prévus?

Étant donné l'existence de deux procédures administratives distinctes, l'une au niveau fédéral et l'autre au niveau provincial, il était inévitable que l'administration interne du programme soit plus difficile. Cependant, cela n'a pas beaucoup entravé la capacité du programme de répondre rapidement aux employeurs.

12. La proportion des fonds fédéraux et provinciaux qui ont été consacrés à l'IRFA était-elle conforme aux attentes?

De l'avis des répondants, pendant la durée du programme, chaque palier de gouvernement lui a consacré des fonds à peu près égaux.

13. Est-ce que les objectifs des contrats étaient décrits en des termes suffisamment détaillés pour qu'on puisse déterminer s'ils avaient été réalisés ou non?

Aucun problème n'a été relevé à cet égard.

14. À votre connaissance, y a-t-il eu des problèmes de rendement dans l'exécution des contrats?

En règle générale, aucun problème de rendement important n'a été relevé, mais plusieurs petites difficultés ont surgi.

Dans un cas, la formation offerte était d'un niveau trop élevé pour les apprenants.

Il y a eu certains problèmes de communication entre le personnel du MHFT et celui de DRHC ainsi qu'entre le personnel du MHFT et les collèges.

Dans quelques cas, les procédures opérationnelles de l'employeur ont occasionné certains retards dans une partie de la formation, mais en fin de compte, les attentes ont été satisfaites.

15. Comment ces problèmes ont-ils été réglés?

Ce sont d'abord les apprenants qui ont constaté le problème du niveau de formation et qui l'ont signalé à l'équipe des formateurs, au consultant en adaptation et au consultant des SMT ainsi qu'à l'employeur. Le problème a été réglé de façon efficace.

16. À votre avis, le programme répondait-il à un besoin persistant?

17. À vos yeux, quelle est l'ampleur du besoin auquel le programme était censé répondre?

Selon les répondants, l'IRFA répond certainement à un besoin, mais celui-ci n'est pas nécessairement omniprésent. Il s'agit en fait d'avoir les moyens de répondre à des situations particulières au fur et à mesure qu'elles surgissent, et de compter dans une grande mesure sur le milieu des affaires pour cerner les besoins.

De l'avis d'une minorité de répondants, le programme devrait répondre à des besoins bien précis :

1. Il devrait être axé expressément sur les milieux de travail qui tentent de relever les défis d'un environnement changeant. Il devrait avoir pour objet de répondre aux besoins du milieu de travail, et non pas de chercher à faire participer les collèges à la formation en milieu industriel; et

2. Le programme devrait être axé expressément sur les petites entreprises de taille limitée et être conçu de façon à répondre à leurs besoins.

18. Décrivez la réaction que l'on attendait de la population visée par le programme.

Même si, aux yeux des répondants, les PME semblaient croire que la consultation obligatoire des collèges n'avait pas sa raison d'être et prenait trop de temps, les répondants pensaient quand même que le programme présentait un bon rapport coût-avantages et qu'il était en mesure de dispenser les services avec un minimum de tracasseries administratives.

Dans certains cas, les apprenants avaient de la difficulté à comprendre qui dispensait la formation, pourquoi ils la suivaient et ce qu'ils pouvaient espérer en retirer.

Les entreprises qui ont répondu avaient des besoins légitimes et, dans une grande mesure, le programme permettait de répondre à ces besoins selon des moyens bien adaptés aux conditions du milieu de travail. Certains répondants sont également d'avis que des milieux de travail plus nombreux auraient pu profiter des services du programme, mais qu'ils n'avaient pas pu être rejoints.

19. À votre avis, quels sont les facteurs qui sont à l'origine de l'annulation du programme?

Deux consultants en adaptation ont refusé de répondre à la question. L'un a indiqué qu'on leur avait dit que c'était par suite d'une «réorganisation des priorités au sein du gouvernement» et il a refusé de commenter davantage.

Dans un cas, les problèmes administratifs internes qu'a entraînés la coordination de la mise en œuvre conjointe du service ont été suffisants pour décourager un conseiller en adaptation de recourir au programme.

Avant l'implantation de l'IRFA, DRHC avait commencé à se retirer du domaine de la formation dans le milieu de travail et lorsque la province s'est retirée du partenariat, DRHC n'a pas jugé bon de continuer sans son partenaire.

Les attentes à l'égard du programme étaient peu réalistes. Ceux qui l'ont élaboré n'avaient pas compris que les employeurs ont besoin de six à douze mois pour bien comprendre la nature d'un programme et voir s'il s'applique à leur situation, puis aller chercher les ressources qu'ils devront y consacrer.

Les demandes de financement ont été plus lentes que prévu, et les cadres supérieurs ont pensé que c'était parce que les besoins n'étaient pas suffisants pour justifier un programme de cette nature.

Les projets élaborés ne répondaient pas nécessairement au désir du MEHF d'améliorer la crédibilité des collèges auprès de l'industrie. En fait, dans de nombreux cas, lorsque des représentants de l'industrie, de la direction et des travailleurs se sont réunis, la première chose qu'ont affirmée les représentants de l'industrie, c'est qu'ils ne voulaient pas traiter avec les collèges. Ils désiraient plutôt faire affaire avec des entreprises du secteur privé ou les nouveaux centres de compétences.

À l'époque, le gouvernement fédéral avait décidé que tous ses programmes du marché du travail seraient offerts en partenariat; cependant, sans partenaire dans la province, et compte tenu de sa propre décision de se retirer graduellement de la formation, il a finalement été obligé de se retirer également du programme.

20. À votre avis, quelles leçons peut-on tirer de cette initiative pour améliorer les programmes à l'avenir?

Cette question a suscité les recommandations suivantes :

Établir des objectifs clairs et exhaustifs pour le programme, les traduire en procédures réalistes puis les communiquer à toutes les personnes qui participeront à quelque aspect que ce soit du programme avant de le présenter au public.

Veiller à ce que les procédures soient simples à appliquer et que les réponses soient rapides et fiables.

Maintenir un modèle de financement conjoint dans le cadre duquel les niveaux de contribution que l'on attend de chaque partie au contrat seront précisés dès le début.

Cibler le programme sur des secteurs particuliers de l'économie qui peuvent avoir à relever des défis pour différentes raisons, par exemple les petites entreprises, les industries qui produisent des produits à valeur ajoutée, les industries qui veulent exploiter des marchés d'exportation et les industries de la pêche.

Veiller à ce que les aspects essentiels du processus décisionnaire, notamment la répartition des budgets et les pouvoirs de dépenser, relèvent du même niveau au sein de toutes les structures administratives qui ont la responsabilité de sa mise en œuvre.

Veiller à ce que toutes les étapes prévues dans les procédures correspondent bien au but et aux objectifs du programme et qu'elles soient mutuellement acceptables pour les deux parties qui assurent conjointement sa mise en œuvre.

Élaborer un programme qui aborde le développement des ressources humaines selon une perspective holistique et concrète, pour permettre aux employeurs de comprendre les coûts et les avantages des investissements dans la formation et dans les mesures d'adaptation nécessaires pour aider leur effectif à relever les défis auxquels il fait place.

(Opinions paraphrasées) Un programme de ce genre est nécessaire, mais il devrait être axé sur des situations bien particulières, plutôt que d'être offert aussi généralement qu'il l'a été à l'origine.

Je pense que ce devrait être un outil que les professionnels de l'adaptation peuvent utiliser si la situation le justifie, pas seulement un programme général de formation qui est positionné comme un programme de financement de la formation. Ce genre de programme devrait être utilisé dans le cadre d'un processus d'adaptation qui prévoit notamment des consultations générales auprès des employés.

REPRÉSENTANTS DES EMPLOYEURS/DES TRAVAILLEURS

1. À votre avis, quel était l'objet de l'IRFA?

Le programme avait pour objet d'aider les employeurs à fournir de la formation à leurs employés qui devaient s'adapter à des changements dans le milieu de travail, notamment des pertes d'emplois imminentes ou la nécessité d'améliorer leurs compétences pour conserver leur emploi.

2. Quelles procédures l'employeur devait-il suivre pour recevoir des fonds en vertu du programme?

L'employeur ou, dans un cas, le syndicat, établissait un plan d'activité ou une proposition indiquant la nature du besoin et la solution proposée. Cette proposition était soumise au représentant de l'IRFA, qui la faisait examiner; si elle était acceptée, elle servait de base à la détermination du financement nécessaire.

Le processus prévoyait une grande souplesse pour la définition de la nature du besoin et de la solution à appliquer. Dans un cas, les travailleurs, très vulnérables, se sont sentis menacés par le processus. De concert avec leur syndicat et l'employeur, ils ont participé de près au processus; ils ont ainsi acquis une certaine confiance et ont pu exercer, face aux pertes d'emplois imminentes, un contrôle qui n'aurait pas été possible autrement.

3. À votre avis, ces procédures étaient-elles efficaces?

Pour élaborer la proposition, l'employeur devait faire une évaluation critique de ses besoins, qui allait lui permettre de trouver une solution plus globale pour y répondre. Le processus a donné de bons résultats et aucun problème significatif n'a été mentionné.

4. Comment décririez-vous la régularité des communications entre les deux paliers de gouvernement qui administraient conjointement le programme?

Trois des représentants ont indiqué que les communications étaient régulières et que les consultants fédéraux et provinciaux demeuraient en étroite communication les uns avec les autres. Dans le quatrième cas, l'employeur a affirmé qu'il avait traité avec deux paliers de gouvernement distincts et indépendants; il a rencontré séparément chaque consultant et a constaté que les deux paliers de gouvernement avaient des politiques différentes au sujet de questions comme le versement des fonds.

5. Est-ce que des aspects du programme comme la présentation des demandes, l'octroi des contrats et le versement des fonds se sont déroulés dans les délais prévus?

Selon les répondants, toutes les étapes du programme ont été franchies rapidement et dans les délais prévus, sauf dans un cas, où deux politiques de paiement différentes ont été appliquées dans le cadre du même projet.

6. Est-ce que les objectifs des contrats étaient décrits en des termes suffisamment détaillés pour qu'on puisse déterminer s'ils avaient été réalisés ou non?

Les objectifs étaient clairs et faciles à évaluer.

7. À votre connaissance, y a-t-il eu des problèmes de rendement dans l'exécution des contrats?

8. Comment ces problèmes ont-ils été réglés?

Dans trois milieux de travail, aucun problème de rendement n'a été relevé.

Dans le quatrième milieu, l'employeur n'avait pas dispensé toute la formation sur laquelle les parties s'étaient entendues et n'avait pas rendu les comptes qui étaient prévus dans le contrat. Le consultant qui avait négocié le contrat a par la suite été remplacé par quelqu'un qui ne connaissait pas le dossier. De l'avis de l'employeur, les discussions initiales pour clarifier la situation ont été grandement entravées par le fait que le consultant ne comprenait pas la situation de l'employeur et ne savait rien du dossier. Après de longues discussions, le problème a été cerné et réglé à la satisfaction de toutes les parties.

9. À votre avis, le programme répondait-il à un besoin persistant?

Selon les employeurs et les représentants des travailleurs, un programme comme l'IRFA répond à un besoin important et évident. Ils sont d'avis que l'IRFA est très différente d'autres programmes de même nature et qu'elle a été très efficace puisqu'elle a pu être dispensée de façon souple et réceptive.

10. À vos yeux, quelle est l'ampleur du besoin auquel le programme était censé répondre?

Dans deux des quatre milieux de travail, le besoin avait été clairement défini : il fallait répondre aux exigences d'un milieu de travail en pleine transformation, au sein duquel des facteurs comme l'utilisation de nouvelles technologies se traduisaient par l'élimination rapide de postes existants et la création tout aussi rapide de nouveaux postes. En pareil cas, les conséquences d'un marché plus vaste, plus complexe et plus compétitif se font sentir, mais parmi les effets auxquels il faut faire face, c'est l'évolution technologique rapide qui a les répercussions les plus directes sur les emplois existants.

Dans le troisième milieu de travail, la nécessité d'offrir de la formation et du perfectionnement aux travailleurs est un élément plus traditionnel d'une industrie qui s'est caractérisée par d'importants besoins en matière de capitalisation. Un marché plus complexe et plus concurrentiel a pour effet d'accroître les coûts que représente l'absence d'investissements dans ce genre de formation et donc d'accroître les pressions que subissent les entreprises en faveur d'efforts plus nombreux dans ce domaine. On pourrait dire des entreprises dans ces secteurs de l'industrie qu'elles sont plus susceptibles de reconnaître que de tels investissements sont des coûts d'affaires normaux et qu'elles seraient peut-être en meilleure position pour décider de poursuivre ces investissements, avec ou sans l'aide de programmes comme l'IRFA.

Dans le quatrième milieu de travail, un marché plus complexe et plus compétitif s'est traduit par l'élimination de certains postes par suite de la fermeture d'établissements, dans une industrie caractérisée par de faibles niveaux de capitalisation et de faibles niveaux d'investissements dans la formation en milieu de travail. Un programme comme l'IRFA peut s'appliquer directement à de tels cas. L'amélioration différentielle des compétences dans un milieu de travail caractérisé par un niveau généralement peu élevé de compétences aura plus vraisemblablement des effets immédiats et significatifs sur la situation des travailleurs qui, autrement, auraient à faire face à des obstacles énormes s'ils veulent éviter de devenir encore plus marginalisés au sein d'une économie de plus en plus complexe.

11. Dans quelle mesure le programme a-t-il donné les résultats que vous en attendiez?

Le consensus, c'est que le programme a été efficace, surtout parce que les employeurs, et dans certains cas les travailleurs, ont été en mesure de définir le problème, d'y proposer une solution et, par la suite, de déterminer les critères qui allaient permettre d'en mesurer le succès.

Dans le cadre d'un programme de ce genre, les participants doivent participer de près à l'intervention. Les deux paliers de gouvernement étaient là avant tout pour faciliter la conception et l'implantation d'un service qui allait répondre aux besoins que les participants avaient définis. Par conséquent, les participants ont conservé un grand contrôle sur le programme, dont ils s'étaient appropriés, et ils ont pu en revendiquer les résultats.

12. Les services fournis dans le cadre du programme ont-ils répondu à vos besoins à l'époque?

Le consensus, c'est que le programme répondait entièrement aux besoins des employeurs et des employés, besoins qui avaient été définis dans la proposition et dans le contrat ultérieur.

13. À votre avis, quelles leçons peut-on tirer de cette initiative pour améliorer les programmes à l'avenir?

Les propositions présentées par les participants seraient de meilleure qualité si elles étaient assorties d'un plan d'urgence qui serait un outil très pratique dans les cas où il faudrait modifier l'intervention pour répondre à des circonstances imprévues.

Une autre suggestion serait d'accroître le degré de coordination entre les deux paliers de gouvernement et de rationaliser le processus en utilisant une seule série d'exigences pour la présentation des demandes, la mise en œuvre du service et la transmission des rapports.